

SOUS LA DIRECTION DE  
Christian DEBLOCK et Diane ÉTHIER  
Professeurs, département de science politique, UQÀM

(1992)

# Mondialisation et régionalisation

*La coopération économique internationale  
est-elle encore possible ?*

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES  
CHICOUTIMI, QUÉBEC  
<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

*Les Classiques des sciences sociales* est une bibliothèque numérique en libre accès, fondée au Cégep de Chicoutimi en 1993 et développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêtaient leur 25<sup>e</sup> anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

## Politique d'utilisation de la bibliothèque des Classiques

Toute reproduction et rediffusion de nos fichiers est interdite, même avec la mention de leur provenance, sans l'autorisation formelle, écrite, du fondateur des Classiques des sciences sociales, Jean-Marie Tremblay, sociologue.

Les fichiers des Classiques des sciences sociales ne peuvent sans autorisation formelle:

- être hébergés (en fichier ou page web, en totalité ou en partie) sur un serveur autre que celui des Classiques.
- servir de base de travail à un autre fichier modifié ensuite par tout autre moyen (couleur, police, mise en page, extraits, support, etc...),

Les fichiers (.html, .doc, .pdf., .rtf, .jpg, .gif) disponibles sur le site Les Classiques des sciences sociales sont la propriété des **Classiques des sciences sociales**, un organisme à but non lucratif composé exclusivement de bénévoles.

Ils sont disponibles pour une utilisation intellectuelle et personnelle et, en aucun cas, commerciale. Toute utilisation à des fins commerciales des fichiers sur ce site est strictement interdite et toute rediffusion est également strictement interdite.

**L'accès à notre travail est libre et gratuit à tous les utilisateurs. C'est notre mission.**

Jean-Marie Tremblay, sociologue  
Fondateur et Président-directeur général,  
[LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES.](#)

Cette édition électronique a été réalisée avec le concours de Pierre Patenaude, bénévole, professeur de français à la retraite et écrivain, Lac-Saint-Jean, Québec.  
[http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles\\_equipe/liste\\_patenaude\\_pierre.html](http://classiques.uqac.ca/inter/benevoles_equipe/liste_patenaude_pierre.html)  
Courriel : [pierre.patenaude@gmail.com](mailto:pierre.patenaude@gmail.com)

à partir du texte de :

Sous la direction de  
Christian Deblock et Diane Éthier

## **Mondialisation et régionalisation La coopération économique internationale est-elle encore possible ?**

Québec: Les Presses de l'Université du Québec, 1992, 386 pp.

M. Deblock nous a accordé le 26 septembre 2020, l'autorisation de diffuser ce livre, en texte intégral et en libre accès à tous, dans Les Classiques des sciences sociales.



Courriels : Christian Deblock : [deblock.christian@uqam.ca](mailto:deblock.christian@uqam.ca)  
Diane Éthier : [Diane.Ethier@umontreal.ca](mailto:Diane.Ethier@umontreal.ca)

Police de caractères utilisés :

Pour le texte: Times New Roman, 14 points.

Pour les citations: Times New Roman, 12 points.

Pour les notes de bas de page: Times New Roman, 12 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2008 pour Macintosh.

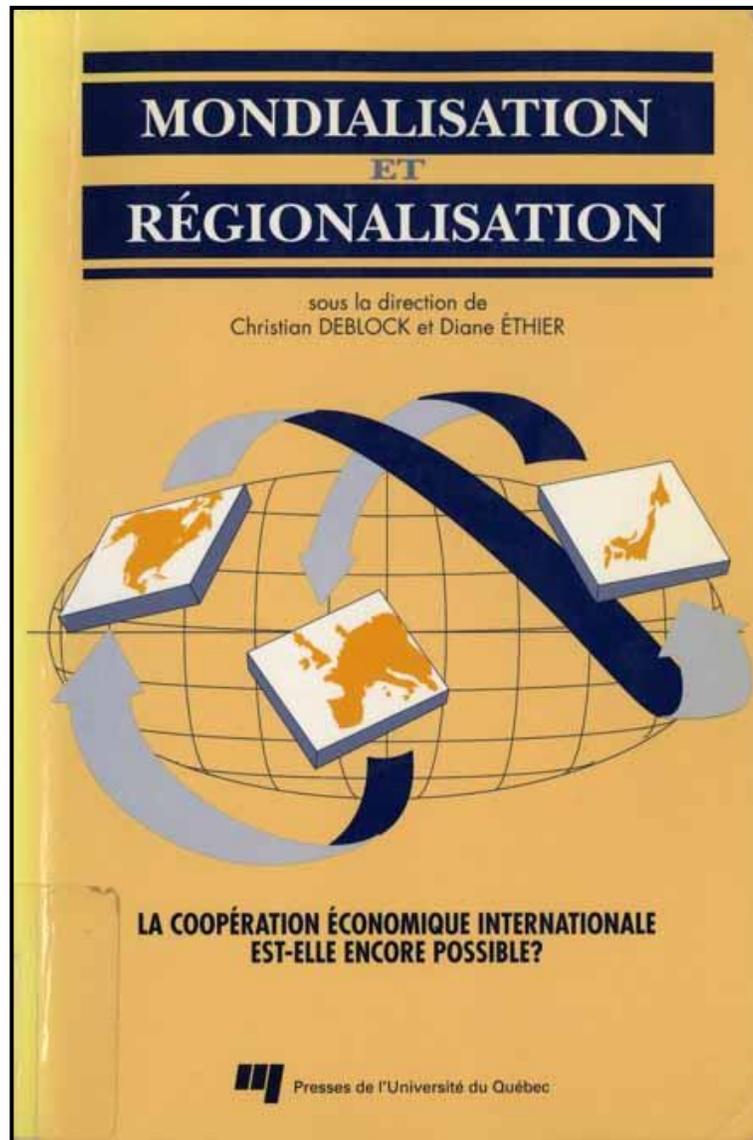
Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition numérique réalisée le 18 janvier 2021 à Chicoutimi, Québec.



SOUS LA DIRECTION DE  
**Christian Deblock et Diane Éthier**  
Professeurs, département de science politique, UQÀM

**Mondialisation et régionalisation.**  
La coopération économique internationale est-elle encore possible ?



Québec: Les Presses de l'Université du Québec, 1992, 386 pp.

**Mondialisation et régionalisation.**

*La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*

## Quatrième de couverture

[Retour à la table des matières](#)

À l'heure où les marchés internationaux échappent de plus en plus à leur contrôle et en l'absence d'une vision claire de leur part de la forme que devrait prendre dans l'avenir la coopération économique internationale, les États semblent osciller entre la volonté de laisser plus librement jouer les forces du marché et la tentation de renforcer, au mieux de leurs intérêts, leurs positions respectives au sein de l'économie mondiale. La première tendance a donné lieu à l'émergence d'un nouveau modèle de politique économique dont la caractéristique principale est d'être orienté, dans le long terme, sur l'adaptation des économies aux contraintes de la concurrence internationale, et dans le moyen terme, sur la discipline monétaire et l'élimination des déséquilibres macroéconomiques. La seconde tendance a, de son côté, entraîné l'apparition de nouvelles pratiques commerciales que certains n'hésitent pas à qualifier de néo-protectionnistes ou de néo-mercantilistes mais qui ont surtout en commun de s'appuyer sur une conception stratégique des relations économiques internationales.

N'est-il pas un peu illusoire, dans ces conditions, de continuer de parler de coopération économique internationale, voire même de nouvel ordre économique mondial ? À tout le moins, n'est-il pas présomptueux de vouloir encore parler de sécurité économique internationale alors que l'économie mondiale est plus que jamais laissée à elle-même et que, parallèlement, les pays n'ont d'autre préoccupation que de se trouver en position avantageuse les uns vis-à-vis des autres sur les grands marchés internationaux ?

C'est la réflexion à laquelle nous invitent Christian Deblock et Diane Éthier dans l'ouvrage qu'ils dirigent et qui regroupe, sous deux grands thèmes, celui de la libéralisation des marchés et celui du régionalisme, les contributions de onze spécialistes nord-américains et européens des relations économiques internationales.

**Note pour la version numérique :** La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[iv]

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :

***Mondialisation et régionalisation : la coopération économique internationale est-elle encore possible ?***

« Cet ouvrage fait suite à un séminaire organisé, en mai 1990, par l'Association d'économie politique dans le cadre des assises annuelles de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS) »-Av.- pr.

Tenu à l'Université Laval.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-0696-7

1. Relations économiques internationales — Congrès. 2.

Intégration économique internationale — Congrès. 3. Libre-échange — Amérique du Nord — Congrès. 4. Communauté économique européenne — Congrès. 5. Aide économique — Congrès. I. Ethier, Diane. II. Deblock, Christian. III.

Association d'économie politique.

[v]

# MONDIALISATION ET RÉGIONALISATION

**LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE  
EST-ELLE ENCORE POSSIBLE ?**

Sous la direction de  
Christian DEBLOCK et Diane ÉTHIER

1992

Presses de l'Université du Québec  
2875, boul. Laurier, Sainte-Foy (Québec) G1V 2M3

[vi]

Cet ouvrage a été publié grâce à une subvention du Comité des publications de l'Université du Québec à Montréal.

ISBN 2-7605-0696-7

Tous droits de reproduction, de traduction  
et d'adaptation réservés © 1992  
Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal — 4<sup>e</sup> trimestre 1992  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
Imprimé au Canada

[395]

**Christian DEBLOCK** est professeur d'économie internationale au département de science politique de l'UQAM. Ses recherches portent actuellement sur le libre-échange et l'intégration nord-américaine. Président de l'Association d'économie politique de 1989 à 1992 il assure actuellement, avec Dorval Brunelle, la codirection du Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine. Il a, entre autres, publié, avec D. Brunelle, *le libre-échange par défaut* (Montréal, VLB éd. 1989). Il est membre du Groupe de recherche sur les transformations économiques et sociales (GRETSE).

**Diane ÉTHIER** est professeure agrégée au département de science politique de l'Université de Montréal. Spécialiste du développement économique et du changement politique dans les NPI, elle est notamment coauteure et codirectrice de *Gunnar Myrdal et son œuvre*, (Montréal/Paris, PUM/Economica, 1990) ; auteure et directrice de *Démocratie Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, (Londres, MacMillan, 1990).

[vii]

**Mondialisation et régionalisation.**

*La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*

## Table des matières

[Quatrième de couverture](#)

[Avant-propos](#) [ix]

### Partie I.

#### **Les grands ensembles économiques : la tentation du régionalisme** [1]

Dorval Brunelle, “[Le bloc économique canado-américain : solidarité axiologique et hégémonie politique.](#)” [3]

Christian Deblock et Michèle Rioux, “[Le libre-échange nord-américain : le joker des États-Unis ?](#)” [21]

Jean-Yves Grenon, “[Évolution récente et principales tendances d'une intégration « sui generis » : la CEE.](#)” [75]

Lionel Fontagné, “[Globalisation des marchés et régionalisme économique : l'exemple européen.](#)” [97]

Alexander MacLeod, “[La politique économique internationale du Japon dans les années 90.](#)” [135]

Louis Gill, “[Les économies des pays de l'Est et la fin de la division cardinale du monde.](#)” [161]

### Partie II.

#### **La mondialisation des marchés : la tentation du laissez-faire** [181]

François Plourde, “[Les télécommunications : l'efficacité économique contre la coopération internationale ?](#)” [183]

Bernard Élie, “[L'évolution du système financier international et son impact dans les années 90.](#)” [221]

François Moreau, “[Le casino monétaire international.](#)” [241]

Diane Éthier, “[La concurrence des nouveaux pays industriels et ses incidences.](#)” [257]

Ann Weston, “[L'Uruguay Round: les pays du tiers-monde face aux négociations.](#)” [281]

[viii]

Jean-Philippe Therrien, “[Le régime international de l'aide.](#)” [307]

### [Conclusion](#)

Christian Deblock, “[La sécurité économique internationale entre l'utopie et le réalisme.](#)” [333]

[Notes sur les auteurs](#) [385]

[ix]

**Mondialisation et régionalisation.**

*La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*

# AVANT-PROPOS

Diane ÉTHIER et Christian DEBLOCK

[Retour à la table des matières](#)

Cet ouvrage fait suite à un séminaire organisé, en mai 1990, par l'Association d'économie politique dans le cadre des assises annuelles de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS). L'objectif initial de cette rencontre était d'évaluer les impacts des transformations de l'économie mondiale, en particulier les changements intervenus au cours de la décennie 80, sur l'avenir de la coopération internationale dans la décennie 90. \*

Les discussions ayant mis en relief la difficulté de cerner avec précision les paramètres du nouvel ordre économique et politique mondial encore en transition, il nous est apparu préférable de centrer nos travaux sur la nature des mutations actuelles des relations économiques internationales plutôt que sur leurs incidences sur les institutions multilatérales. La texture finale de l'ouvrage reflète cette démarche car elle accorde une place prépondérante aux deux

---

\* Il importe de souligner que les textes ont été remis pour publication au début de 1991. Il n'a pas toujours été possible d'intégrer certains événements qui sont survenus depuis lors dans l'économie mondiale. Les mises-à-jour ont cependant été faites chaque fois que c'était nécessaire.

dynamiques qui caractérisent aujourd'hui la réorganisation des échanges internationaux : le développement des intégrations régionales d'une part, et la libéralisation et l'unification du marché mondial, d'autre part. Néanmoins, plusieurs contributions, dont celles de C. Deblock et M. Rioux, F. Plourde, B. Élie, F. Moreau, J.-P. Therrien, et surtout la conclusion de C. Deblock, formulent explicitement ou implicitement un diagnostic sur l'état actuel et futur de la coopération internationale tout en suggérant diverses avenues susceptibles d'en renouveler les formes institutionnelles et les modalités.

La première partie du volume traite de l'émergence des blocs économiques régionaux. Le texte de D. Brunelle examine les valeurs qui sous-tendent le processus d'intégration nord-américain. Le texte de C. Deblock et M. Rioux analyse l'évolution de la dynamique des [x] échanges des États-Unis, du Canada et du Mexique, dans le contexte de la création d'une association de libre-échange nord-américaine (ALENA). Les contributions de J.-Y. Grenon et L. Fontagné portent, respectivement, sur les récents développements de l'intégration européenne et sur l'évolution de la dynamique des échanges de la Communauté européenne (CE). Ces quatre études montrent que tout en étant articulés en fonction d'un pôle central (les États-Unis pour l'Amérique du Nord et l'Allemagne pour la CE), ces deux processus d'intégration sont différents tant par les idéologies qui les sous-tendent que par leurs effets au niveau de la structure des échanges et du développement économique des États participants. Le constat le plus significatif à cet égard est que, si la CE a su tirer pleinement parti de l'intégration pour devenir la principale puissance économique mondiale, les sociétés nord-américaines semblent au contraire condamnées au déclin économique relatif et à une dépendance commerciale croissante vis-à-vis du reste du monde, et ce, malgré les perspectives nouvelles qu'offre le projet de libre-échange trilatéral.

Cette première partie est complétée par un texte de A. MacLeod sur la politique économique internationale du Japon et un texte de L. Gill sur les conséquences de la fin de la guerre froide sur les relations économiques Est-Ouest. Ces deux études permettent de déconstruire certains mythes tenaces quant au futur rôle du Japon et de l'ancien bloc socialiste dans l'économie mondiale. L'analyse de A. MacLeod, en explicitant les finalités de la politique économique nipponne, montre que le Japon ne cherche à devenir ni la future puissance hégémonique

mondiale, ni le centre d'un troisième bloc économique régional. Le texte de L. Gill fait état des coûts économiques et sociaux de la réunification de l'Allemagne et des obstacles qui freinent une réorientation massive des capitaux occidentaux vers l'Europe centrale.

Les contributions réunies dans la seconde partie de l'ouvrage traitent des conséquences de la libéralisation des échanges mondiaux dans différents domaines : le marché financier (B. Élie, F. Moreau), l'industrie des télécommunications (F. Plourde), les échanges de biens manufacturés entre l'OCDE et les nouveaux pays industriels (D. Éthier), l'aide au développement (J.-P. Therrien). Le texte de A. Weston est plus global. Il aborde les principaux enjeux de l'Uruguay Round et ses conséquences prévisibles sur le GATT et les pays en développement. Au-delà de leurs conclusions spécifiques, ces études mettent en relief les effets déstabilisateurs de la privatisation et de la libéralisation des flux d'échange : déséquilibres financiers, anarchie des marchés, renaissance du protectionnisme, accentuation [xi] des rivalités commerciales, blocage relatif des instances et mécanismes de concertation multilatérale.

En se référant aux analyses précédentes et à la théorie des régimes internationaux, C. Deblock, dans le texte de conclusion, formule un diagnostic plutôt pessimiste sur l'état actuel et futur des relations économiques internationales, notamment au chapitre de la coopération multilatérale. Son analyse comporte trois volets. Le premier insiste sur la difficulté d'établir des mécanismes de régulation des marchés mondiaux en s'appuyant uniquement sur les États nations. « Revisitant » la théorie de la stabilité hégémonique, il en arrive à la conclusion que les idées et les acteurs ont tout autant sinon d'avantage d'importance dans la mise en place de ces mécanismes que le jeu des forces profondes, que celles-ci viennent des marchés ou des États. Reprenant cette hypothèse de travail, le second volet expose les origines et les fondements de l'ordre économique d'après-guerre et les causes de son abandon progressif, au cours des décennies 70 et 80, au profit d'un nouvel ordre libéral orienté sur les jeux du marché mondial. Dans le troisième volet, l'auteur montre que le déclin de l'hégémonie commerciale et financière des États-Unis et l'émergence de nouvelles grandes puissances économiques (CE, Japon, Allemagne) constituent un second facteur d'instabilité et d'affaiblissement des capacités de régulation des institutions économiques multilatérales, affaiblissement

dont témoigne l'impasse actuelle des négociations du GATT. Prévoyant un renforcement des blocs régionaux au détriment de la dynamique de la concertation multilatérale sous l'égide d'une puissance hégémonique, l'auteur formule néanmoins l'espoir, en guise de conclusion, que l'aspiration à la sécurité, l'interdépendance croissante des marchés et l'harmonisation des systèmes économiques, politiques et culturels des Etats permettront de renouveler les formes et les modalités de la coopération, tout en réactualisant les valeurs de paix, d'équité et de progrès qui avaient inspiré les signataires des Accords de Bretton Woods.

Nous ne saurions conclure cette présentation sans mentionner la précieuse collaboration de Line Arès qui a assuré, avec diligence et professionnalisme, la mise en page des textes, des graphiques et des tableaux de ce volume. Nous voudrions aussi remercier toutes les personnes qui, par leurs commentaires, leurs suggestions et leurs encouragements, nous auront permis de réaliser un ouvrage qui, nous l'espérons, saura apporter un éclairage nouveau sur les problèmes auxquels fait face aujourd'hui la coopération économique internationale. Nous voudrions enfin remercier l'Université du Québec à Montréal pour sa contribution financière à la publication de l'ouvrage.

[1]

**Mondialisation et régionalisation.**  
*La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*

# Première partie

## LES GRANDS ENSEMBLES ÉCONOMIQUES : LA TENTATION DU RÉGIONALISME

[Retour à la table des matières](#)

[2]

[3]

**Première partie**  
**Les grands ensembles économiques :  
la tentation du régionalisme**

**1**

---

“Le bloc économique canado-américain :  
solidarité axiologique  
et hégémonie politique.”

**Dorval BRUNELLE**

[Retour à la table des matières](#)

La réflexion proposée ci-dessous se situe au confluent de deux ordres de préoccupations : la logique de l'évolution des régimes économiques internationaux d'un côté, les contenus des fondements axiologiques qui soutiennent, réorientent ou légitiment cette logique de l'autre. Règle générale, dans la littérature consacrée à l'étude et à l'interprétation de l'ordre économique d'après-guerre, les auteurs ont tenu pour acquis qu'une entente préalable était intervenue entre les principaux acteurs internationaux avec le résultat qu'il aurait pu sembler redondant de se pencher à nouveau sur les termes de cet accord. Or, depuis une dizaine d'années surtout, semblable inférence devrait s'avérer rien moins que justifiée. Si, en effet, le multilatéralisme fondé sur le principe d'égalité de traitement (Ohlin, 1955, 187) a pu constituer l'horizon indépassable à l'intérieur duquel il convenait de situer les grandes initiatives internationales engagées à l'instigation des gouvernements (Shotwell, 1945), les choses ont changé au point où l'analyste est désormais contraint de chercher à interpréter les

transformations intervenues dans le nouvel ordre économique international.

Ce nouvel ordre est actuellement caractérisé par la montée des blocs économiques régionaux qui se substituent progressivement à l'ancienne division cardinale du monde qui opposait les pays capitalistes aux pays socialistes. Or, cette notion de bloc économique recouvre des processus d'intégration de formes et de contenus différents au niveau des économies internes. Nous voudrions montrer que l'adhésion à un fonds de valeurs communes joue un rôle déterminant dans le contexte nord-américain surtout dans la mesure même où nous avons [4] assisté ici à une redéfinition des paramètres de base qui contribue à éloigner de plus en plus l'idéologie et les comportements des acteurs collectifs des convictions et des stratégies appliquées, en particulier, à l'intérieur de l'Europe communautaire. Ces redéfinitions et réajustements en cours au Canada notamment ne s'expliquent pas uniquement à l'aide de considérations économiques et tactiques, ils doivent être interprétés également en ayant recours à l'idée d'une adaptation d'un cadre normatif libéral, essentiellement inspiré de nouveaux paramètres mis en place aux États-Unis. Ce n'est qu'une fois ces nouvelles valeurs sanctionnées ou imposées au niveau national que l'on assistera à l'ouverture des négociations en vue d'intégrer l'économie canadienne au bloc économique nord-américain. Notons, en passant, que cet enchaînement dans l'ordre des événements contribue fortement à accroître la légitimité du processus d'intégration, d'une part, à préparer l'assentiment sur les modalités d'intégration, d'autre part, une double démarche qui est également engagée par d'autres candidats à l'intégration continentale en Amérique, et notamment par le Mexique. En nous penchant sur la relation entre le Canada et les États-Unis et, en particulier, sur la redéfinition des paramètres engagée au tournant des années 80, nous voudrions montrer l'intérêt qu'offre l'étude des valeurs pour comprendre les phénomènes dont il a été brièvement question. La situation canadienne représente un cas d'espèce d'autant plus intéressant et significatif à cet égard que le Canada a été très tôt compromis dans l'importation et l'adaptation du cadre keynésien, avec le résultat que le largage de cette forme d'interventionnisme a représenté une révision majeure de son économie politique, une révision qui, à son tour, a préparé et facilité la négociation d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. Dans ces conditions, une analyse consacrée à l'étude des

fondements axiologiques de la nouvelle économie politique sanctionnée par ces deux partenaires historiques pourrait s'avérer un préalable intéressant pour comprendre les transformations en cours à l'échelle continentale en Amérique à l'heure actuelle, c'est-à-dire pour expliquer la transformation en cours au niveau international où l'unanimité autour du multilatéralisme fondé sur le principe d'égalité de traitement le cède devant la montée des nouvelles « forteresses » économiques.

### ***UN RETOUR EN ARRIÈRE***

L'édification de l'ordre économique d'après-guerre est indissociablement liée à deux ensembles de facteurs : des facteurs géopolitiques et des facteurs axiologiques. Pour cerner les fondements de cet ordre, [5] nous avons à tenir compte de la position hégémonique occupée, en particulier, par deux pays anglo-saxons, et de l'ascendant qu'ont exercé les théories et les projets sociaux avancés par des économistes comme Lord Keynes ou Lord Beveridge en Angleterre, ou comme Alvin Hansen aux États-Unis. À cet égard, il est intéressant de rappeler que tant la mise en place des institutions internationales, que la cohérence qui avait été tissée entre elles étaient toutes deux articulées à la défense du multilatéralisme de la part des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'URSS. Cet ascendant théorique et programmatique devait être remis en cause à partir du moment où les pays anglo-saxons connaissaient un déclin relatif de leur économie et que leur position hégémonique à l'intérieur de l'économie mondiale était remise en question. L'entrée de la Grande-Bretagne dans le marché commun, en 1973, portera un coup décisif à cette solidarité ; elle viendra surtout mettre fin à l'hégémonie du « triangle de l'Atlantique nord », conceptualisé quelques décennies plus tôt par Brebner, et elle contribuera à détacher désormais le Canada de sa mission transatlantique en le rapprochant irrémédiablement des États-Unis. Deux conséquences de cet effondrement des relations triangulaires sont importantes pour notre propos : premièrement, les États-Unis devront désormais assumer seuls le poids de la redéfinition des paramètres de la gestion macro-économique aux niveaux national et international ; deuxièmement, le Canada verra sa marge de manœuvre théorique et

tactique considérablement réduite. En définitive, la rupture du « triangle » anglo-saxon contribuera à isoler les États-Unis et le Canada de la Communauté européenne et des modalités d'intégration appliquées au sein de la Communauté ; elle contribuera ainsi à accroître la pression en faveur de la mise au rancart des thèses keynésiennes dans la mesure même où ni les États-Unis ni le Canada n'envisageront, à l'instar de l'Europe des douze, d'internationaliser les acquis de l'État providence au niveau continental (Gurvitch, 1944). L'un ne va d'ailleurs pas sans l'autre : la faillite du keynésianisme au niveau international devait tôt ou tard emporter la légitimité du recours aux politiques keynésiennes au niveau national. Or, ce réajustement apparaîtra moins difficile à réaliser aux États-Unis dans la mesure même où le keynésianisme bénéficiait d'un soutien politique et idéologique mitigé, tandis qu'il conduira au déclenchement d'un débat de société beaucoup plus important et déchirant au Canada, où les thèses de Keynes jouissaient d'un ascendant certain sur les politiques économiques aux niveaux tant fédéral que provincial. Nous reviendrons en conclusion sur les importantes différences entre les cas européen et nord-américain que ce genre d'approche permet de cerner ; au préalable, nous nous pencherons sur la question du renversement [6] des paramètres keynésiens aux États-Unis et au Canada dans la foulée de l'accession de Ronald Reagan à la présidence, au début de la précédente décennie.

### ***LA « RÉVOLUTION » CONSERVATRICE***

Il ne fait plus de doute que l'arrivée de Ronald Reagan à la Maison-Blanche, en janvier 1981, marque le début d'une véritable « révolution » caractérisée par le recours à la triade privatisation, déréglementation, réduction gouvernementale, et théorisée au préalable à l'occasion d'une redéfinition des paramètres du libéralisme (Phillips, 1983). Bien sûr, dans ces conditions, c'est donc en un sens à la fois métaphorique et mythique que l'on doit entendre l'expression de « révolution » utilisée par certains adeptes du reaganisme (Berger, 1985). Mais cela est secondaire ; ce qu'il importe de retenir, c'est bien l'ampleur de la reconversion intervenue à l'intérieur même de la société américaine autour d'une réinterprétation conservatrice des idées de base du libéralisme et du laisser-faire en vue d'accroître ainsi la pertinence

et la validité de l'ordre du marché à l'encontre de l'accumulation des interventions de la part des pouvoirs publics.

Sans prétendre épuiser un phénomène historique aussi complexe, nous pouvons néanmoins poser quelques jalons : si les années 50 sont caractérisées par un déploiement du conservatisme aux niveaux militant, politique, idéologique, social ou intellectuel, l'ascendant que parviendront à exercer les courants de droite ne sera pas acquis sans luttes, surtout à l'intérieur des mouvements sociaux et des syndicats en particulier. Par ailleurs, la droite radicale subira deux revers importants avec la mise au rancart du maccarthynisme et l'interdiction du Ku Klux Klan par la Cour Suprême (Foster et Epstein, 1964). Les années 70 apparaissent ainsi, en rétrospective, comme une étape marquée par une certaine prééminence, aux niveaux social, politique et idéologique, des idées et des pratiques réformistes. Qu'il s'agisse des projets engagés sous l'égide de la « société juste » et de la « grande société », sous les présidences de John F. Kennedy et de Lyndon B. Johnson respectivement, ou du constant souci d'engager le gouvernement national dans l'allègement des contradictions sociales, toute cette période est marquée du sceau de l'intervention étatique dans l'économie et la société. Engagés entretemps dans une lutte intellectuelle et militante de longue haleine, contre ce qu'ils interprètent comme une dérive hors des paramètres d'un libéralisme classique susceptible de les mener sur la « route de la [7] servitude » (Hayek, 1944), les « ultra-conservateurs » mettent en place et consolident les moyens de diffusion de leurs idées, tout en concentrant leurs énergies sur la formation idéologique de la génération montante en investissant les campus universitaires, reprenant à cette occasion une stratégie qui avait été mise au point par les darwinistes de gauche et autres progressistes de la génération précédente durant les années 30 et 40 surtout (Kitch, 1983). Le résultat concret et probant de ces initiatives sera, comme le souligne William R. Harbour dans *The Foundations of Conservative Thought* (1982), qu'après deux décennies d'engagements militants, académiques et intellectuels soutenus, les « ultra-conservateurs » en viennent bel et bien à occuper l'avant-scène avec l'arrivée au pouvoir du Parti républicain, ayant à sa tête Ronald Reagan. En effet, aux États-Unis, ce sont moins les détenteurs du pouvoir qui manipulent les tenants et les aboutissants de la nouvelle philosophie politique, que des intellectuels organiques qui n'occupent pas forcément les antichambres du pouvoir,

même si leur influence sur la gouverne politique et la gestion sociale est déterminante. Témoigne d'ailleurs de cet ascendant le fait que le président Reagan disposait de quelque 329 conseillers économiques et politiques (Anderson, 1988). Ces prémisses établies, nous allons maintenant développer l'argumentation à partir de quatre sous-thèmes consacrés respectivement à la crise économique, la rupture d'avec un cadre antérieur, le retour aux idées de base et les fondements de la nouvelle démarche.

### *La crise*

Peut-être qu'à force d'avoir été employé, le mot « crise » s'est usé au point de s'avérer inutilisable pour caractériser un moment spécifique dans l'évolution du capitalisme. Mais il n'en demeure pas moins que ce qui se profile à l'horizon des années 80 apparaît encore plus menaçant que ce qui avait surgi antérieurement. Plus que le passage de l'inflation à la stagflation au début des années 70, plus que l'irruption des chocs pétroliers, à compter de 1973, et les difficultés inhérentes à la gouverne des démocraties, plus que l'endettement des pays du tiers-monde et le problème des remboursements qui surgissent à la fin de la décennie, c'est le lent glissement de la puissance économique américaine dans le monde qui explique le mieux que la notion de crise ait été désormais investie d'une densité nouvelle. Cette crise-là ne pourrait plus être surmontée en ayant recours aux mécanismes éprouvés d'intervention, en l'occurrence à l'État, précisément parce que l'État lui-même contribuerait à approfondir la crise ; quelle que soit la [8] validité heuristique de ce raisonnement, c'est en tout cas celui que tiennent les apologistes du libéralisme à l'époque. En un sens, la crise dont il est depuis lors question s'avérerait d'autant plus grave qu'il faudrait désormais envisager un renversement décisif pour la résoudre. Ce renversement implique deux choses : d'une part, l'abandon des théories déficitaires, au premier rang desquelles il convient de placer toute forme d'interventionnisme, au profit du raffermissement de l'ordre de marché et de ses exigences ; d'autre part, la mise au point des stratégies de retrait de l'État, de renforcement de l'entreprise privée et de valorisation des opportunités individuels.

### *La rupture*

Le modèle interventionniste a été, durant les décennies qui ont suivi la présidence de F. D. Roosevelt, un lieu privilégié de négociation des compromis idéologiques et sociaux. C'est ainsi qu'employeurs et employés, patrons et ouvriers, organisations patronales et syndicats avaient pu, autour d'une adhésion minimale à l'étatisme, engager une panoplie impressionnante d'accommodements économiques et sociaux. En rétrospective, il s'agit sans doute là d'un âge d'or du capitalisme de collaboration où les partenaires sociaux s'entendent pour nouer des compromis en misant sur les capacités rédemptrices d'une croissance économique soutenue par les politiques économiques, sociales et budgétaires de l'État. Or, ces compromis viennent buter sur la crise économique de la fin des années 70, avec le résultat qu'en Angleterre, aux États-Unis, de même qu'au Canada — voire au Québec — ce sont des gouvernements généralement connus pour leur parti pris plus ou moins social-démocrate qui ont une première fois recours à de nouvelles mesures fiscales et budgétaires d'austérité. À cet égard, il n'est peut-être pas inutile de rappeler qu'aussi bien le Labour Party en Angleterre, les démocrates aux États-Unis, les libéraux au Canada — tout comme les péquistes à Québec — avaient suivi cette voie qui sera reprise, approfondie et systématisée par les pouvoirs de droite qui leur succéderont en 1979, 1981, 1984 et 1985 respectivement. Le président Reagan donne le ton en prononçant cette phrase célèbre dans son discours d'inauguration, en janvier 1981 : « Government is not the solution to our problem... government is the problem ». Selon cette approche, si l'on retourne les taxes aux hommes d'affaires et si l'on réduit la taille du gouvernement, on accroît l'incitation au travail et la propension à épargner, en conséquence de quoi l'investissement progresse, la productivité augmente et l'inflation tombe. À ce moment-là, l'économie américaine est toujours en pleine récession : en janvier [9] 1981, les taux d'intérêt privilégiés oscillent autour de 20 %, l'inflation annuelle se maintient à 12 % et, en décembre, le taux de chômage atteint 8,8 %, ce qui signifie que plus de 9 millions d'Américains sont sans emploi. Dans le premier budget qu'il soumet au Congrès, en février, le président propose la plus importante réduction d'impôt de toute l'histoire des États-Unis, de même que de profondes coupures dans tous les domaines d'intervention de l'État, à part la

Défense. Ainsi, le budget prévoit des coupures de l'ordre de 35,2 milliards de dollars pour la seule année 1982, et des réductions de 130,6 milliards de dollars pour la période 1981-1984. Parmi les mesures fiscales annoncées, la plus importante est une réduction des taux d'imposition personnels de l'ordre de 30 % sur trois ans, l'ensemble de ces mesures devant priver le Trésor d'environ 749 milliards de dollars en cinq ans. Si, dans un premier temps, les initiatives du président semblent avoir quelques effets sur des indicateurs comme le niveau d'inflation, qui se met à décroître, par contre, il apparaît très tôt que l'engagement d'équilibrer le budget dès 1984 est irréalisable et que, bien au contraire, avec l'approfondissement de la récession en 1981-1982, le déficit prévu est désormais fixé à 100 milliards de dollars, tandis que le taux de chômage atteint un sommet inégalé depuis la Seconde Guerre mondiale (10,8 %), ce qui porte à plus de 12 millions le nombre des sans-emploi. L'année suivante, on prévoit un déficit budgétaire de 182 milliards de dollars et l'on pense atteindre les 300 milliards en 1988 si aucun ajustement majeur ne se produit. Il apparaît de plus en plus clairement, pour les deux chambres, le Sénat et la Chambre des représentants, que la politique économique du président est intenable. Pour réduire le déficit, on se résout donc à opérer des coupures budgétaires et, surtout, à accroître les impôts de 98,3 milliards de dollars sur trois ans. L'année 1983 est marquée d'abord et avant tout par la reprise économique. Le taux de chômage est à 8,2 % et l'inflation à 3,8 %, même si le déficit budgétaire atteint 195,4 milliards. Malgré son ampleur, ni l'Exécutif ni le Congrès ne semblent prêts à proposer les correctifs qui s'imposent en cette année préélectorale. D'ailleurs, le budget fiscal de 1984 du président, qui prévoit notamment un accroissement de 10 % des coûts de la Défense tout en préparant le gel des autres dépenses nationales, est rejeté tant par les républicains que par les démocrates du Congrès. À la place, celui-ci propose d'augmenter les taxes pour prévenir la majoration du déficit. Ce rapide survol des prévisions économiques déposées entre 1981 et 1984 permet de faire ressortir à quel point l'Exécutif et le Congrès ont été incapables d'engager l'économie sur la voie de la reprise autrement qu'en accumulant les déficits budgétaires.

[10]

*Le retour aux idées de base*

Il n'y a jusqu'ici, ni dans le repérage de la crise, ni dans la rupture engagée à sa suite, rien de bien particulier qui soit susceptible de distinguer cette mouvance de toutes ces phases où le pouvoir bascule des mains des progressistes, ou de ceux qui se prennent pour tels, dans celles des conservateurs. Or, il faut maintenant relever et mettre en évidence ce qui apparaissait en filigrane antérieurement, à savoir que ce réaménagement dans la gouverne politique et, surtout, dans sa philosophie de base, implique en l'occurrence un retour sur les idéaux qui ont présidé à l'édification de la société libérale. Ce n'est donc pas par hasard si ce sont les États-Unis qui occupent l'avant-scène à cet égard puisque c'est bien la première société à avoir connu une période révolutionnaire au cours de laquelle ont été forgés et formalisés simultanément l'ordre libéral avec sa défense des libertés et le système capitaliste avec sa promotion du progrès économique. L'ampleur du débat actuel autour des paramètres du néolibéralisme est sans commune mesure avec des affrontements intellectuels précédents. Qu'il suffise, pour illustrer ce fait, de rappeler que l'ouvrage de John Rawls, *A Theory of Justice* (1971), dont on peut dire qu'il a été un des déclencheurs de ces discussions, aurait été le livre de philosophie politique le plus diffusé au XX<sup>e</sup> siècle. Wolff pouvait écrire à son sujet quelques années plus tard, que les interventions, critiques et confrontations autour des thèses de Rawls ne se dénombreraient plus (Wolff, 1977, 212). À leur tour, certaines réponses apportées aux thèses de Rawls sont devenues de véritables classiques du néolibéralisme ou du néoconservatisme ; il n'est que de mentionner les noms de Robert Nozick (1974) ou James M. Buchanan (1975), parmi d'autres, pour s'en convaincre. Au demeurant, la polémique a gagné à peu près tous les pays, depuis le Canada (Lemieux, 1988), la France (Audard, 1988) ou le Mexique (Villarreal, 1984), en passant par l'Allemagne (Habermas, 1983), la Belgique (Ladrière et Van Parijs, 1984) et les pays du bloc socialiste. Jamais aura-t-il été tellement question de remettre à l'ordre du jour la défense de l'individualisme, du contractualisme, de revalider la société civile et de confronter l'omnipotence de l'État (Donner et Peters, 1979)

ou encore, de critiquer le néolibéralisme (Villarreal, 1984). Même si l'actuel retour aux préceptes de base de la société civile opère dans un tout nouveau contexte par rapport à celui qui prévalait au temps des fondateurs, puisque l'individualisme anthropocentrique envisagé alors se trouve en quelque sorte universalisé à la suite de l'orientation prise par les sociétés actuelles, sous la poussée d'un vaste processus de démocratisation des implications sociales et interindividuelles intervenu sous l'égide des États [11] contemporains, il n'en reste pas moins que la revendication de la liberté individuelle participe aussi d'une vaste nostalgie des temps de la fondation car, on ne dira jamais assez à quel point cette liberté recherchée, est instrumentale : il s'agit bel et bien d'opportunités et d'opportunismes, de telle sorte qu'à l'occasion de l'actuelle remontée dans le temps et dans la théorie, il n'est pas du tout acquis que l'on doive considérer les libertés et les égalités avec toute l'extension qu'elles revêtent aujourd'hui, ou si l'on ne devrait pas plutôt revenir à une définition étroite des termes. C'est vraisemblablement pourquoi le néolibéralisme remet en cause la production des biens publics et la dispense des services sociaux (Gwartney et Wagner, 1988).

### *La poursuite du bonheur individuel*

En première approximation, il pourrait paraître que la finalité recherchée dans les bouleversements en cours demeure en suspens, en ce sens que les objectifs visés ne sont plus explicites comme c'était le cas, en particulier, au moment de la définition des paramètres keynésiens qui présupposaient un accord minimal autour d'objectifs sociaux comme la recherche du plein emploi et la réduction des inégalités salariales et sociales. Pourtant la Constitution américaine de 1776 enchâssait la poursuite d'un bonheur individuel en tant que but premier et ultime de la société et de la gouverne politique. Elle représente jusqu'à ce jour la formalisation juridique la plus poussée de la finalité « historique » d'un régime de production privatisé à l'extrême. Dans ces conditions, un retour sur les idées fondatrices impliquerait nécessairement la défense et l'illustration d'une société civile arrimée à l'institution de la propriété privée contre toutes les « tentations totalitaires » qui viendraient obligatoirement avec les

prétentions « socialisantes » des pouvoirs publics dans leur ensemble et du gouvernement en particulier (Friedman, 1961 ; Murray, 1990). On aura d'ailleurs la plus éclatante illustration de ceci à la lecture du plus récent *Economic Report* déposé par le président Bush en 1991 où la question de la défense et de l'accroissement des droits de propriété apparaît comme la finalité dernière du développement et de la croissance économiques.

## ***LA CONJONCTURE AU CANADA***

En nous tournant du côté du Canada, nous allons faire valoir que les années Trudeau représentent une rupture significative avec la [12] situation qui prévalait antérieurement, tandis que les années Mulroney enclenchent et marquent un retour vers la consolidation d'une économie politique anglo-américaine et, par voie de conséquence, elles conduisent au raffermissement et à la consolidation d'un bloc économique nord-américain. Cela dit, le second énoncé pose moins de problèmes théoriques et empiriques que le premier, mais nous allons quand même les étudier dans l'ordre.

### *Les années Trudeau*

Il ne suffit pas de prendre acte de la rupture que représenteraient les années 1968-1984, qui ont marqué le passage au pouvoir de Pierre Elliott Trudeau ; il faudrait encore aligner les points de clivage et expliquer les fondements des mesures proposées. Afin de parer au plus pressé, il conviendrait sans doute de relever que les gouvernements de Trudeau ont à peu près systématiquement développé une approche qui les plaçait d'emblée en discontinuité par rapport aux initiatives antérieures et nulle part cette discontinuité n'est-elle plus révélatrice que dans les relations internationales vis-à-vis des États-Unis. Dès son arrivée au pouvoir, en 1968, Trudeau devait stigmatiser et dénoncer l'état des relations asymétriques qu'entretenaient les États-Unis avec le Canada. On peut aller encore plus loin et envisager l'ensemble des initiatives internationales et même nationales de Trudeau sous l'angle de l'expression d'une volonté arrêtée d'arracher le Canada au « triangle

nord-américain » d'une part, à son engagement dans une solidarité de base anglo-américaine d'autre part (Lizée, 1990). Comment expliquer autrement, non seulement les politiques économiques nationalistes, mais surtout la politique d'immigration, l'approche multiculturaliste appliquée au niveau infra-national, la « troisième option », ou la canadianisation des industries culturelles ? Prises une à une, en effet, ces initiatives semblent participer à la mise en place d'un dessein national et, en général, l'interprétation ne pousse pas plus loin. Or, le cumul même des innovations et des ruptures devrait nous conduire à repérer derrière cette interprétation linéaire un renversement beaucoup plus significatif (Axworthy et Trudeau, 1990). Les gouvernements dirigés par Trudeau ont cherché à faire accéder le Canada à une personnalité internationale distincte, c'est-à-dire en rupture avec le passé du pays et, surtout, en rupture avec ses alliances anglo-américaines historiques. Sous cet angle, la politique nationale de Trudeau ne devait pas seulement lui aliéner les Québécois, mais également les Anglo-canadiens, un effet dont on sous-estime en général toute la portée politique [13] et sociale. D'ailleurs, le dernier, et le plus triste, de ces épisodes s'est produit dans les quelques semaines qui ont précédé la démission de l'ex-premier ministre à l'hiver 1984, épisode au cours duquel il s'était cru autorisé à assumer un rôle de pacificateur des nations, rôle qui l'avait conduit à se faire l'apôtre du désarmement auprès des grands de ce monde. On connaît la suite : éconduit de capitale en capitale, si ce n'est auprès de feu Ceausescu, entre autres, Trudeau devait rentrer bredouille en ses propres terres. Il démissionnait fin février de cette même année. Par ailleurs, nous n'avons pas encore évoqué en ces lignes la question du Québec, peut-être tout simplement parce que le défi posé par le nationalisme québécois n'avait pas plus de place dans ce genre de théorisation que celui posé par la survivance d'une ethnie anglo-saxonne, d'où d'ailleurs le recours au multiculturalisme en tant que stratégie qui aurait eu la vertu de renvoyer dos à dos les revendications nationalistes issues des deux peuples dits « fondateurs ». On oublie peut-être trop facilement que, en fin de piste, Trudeau était à peu près aussi conspué au Canada anglais qu'il l'avait été au Québec, ce qui confirmerait que la vision du Canada portée par le gouvernement ne correspondait ni aux aspirations des uns, ni à celles des autres. En ce sens, l'héritage le plus significatif du gouvernement Trudeau aura été la constitutionnalisation d'une Charte canadienne des droits et libertés en 1982 (Bélanger et Brunelle, 1989).

Ces considérations ne seront pas développées ici, elles appartiennent à une autre analyse et, si nous les avons soumises, c'est essentiellement aux fins de préciser les tenants et les aboutissants de la situation ou de la conjoncture présente, sur laquelle nous nous attarderons maintenant.

### *Les années Mulroney*

La première chose qui frappe avec l'arrivée au pouvoir de Brian Mulroney, en septembre 1984, ce n'est pas l'ampleur de la défaite des libéraux, mais bien le fait qu'il s'agit là d'un profond réalignement en vertu duquel le front des pays anglo-saxons de l'Atlantique nord se trouve désormais reconsolidé. Après la prise de pouvoir de Margaret Thatcher en Grande-Bretagne, celle de Ronald Reagan aux États-Unis, pour la première fois depuis la fin des années 50, trois formations politiques aux multiples affinités idéologiques et programmatiques se trouvent concurremment placées dans une position hégémonique à l'intérieur des trois pays concernés. Cette seule isomorphie politique aura été trop extraordinaire pour n'avoir pas été [14] l'occasion rêvée de préparer un nouvel ordre économique et social à l'échelle des trois pays. Déjà, la difficulté d'expliquer ce parallélisme constitue un sujet d'analyse en soi, car il faut moins invoquer le hasard à cette occasion que chercher à repérer les canaux plus ou moins occultes à travers lesquels ont pu émerger ces alternatives, avec leur étonnante parenté programmatique (Anderson, 1988). Mais c'est moins cet aspect de la question que nous retiendrons que le résultat atteint. En effet, en rétrospective, si la signature d'un accord de libre-échange canado-américain est liée en partie aux affinités interpersonnelles entretenues par le président des États-Unis et le premier ministre du Canada, affinités déployées au grand jour lors du sommet de Québec en mars 1985, il faudrait surtout parvenir à repérer, au-delà ou en deçà de l'événement, l'expression d'une volonté plus précise ou plus déterminée de raffermir l'ascendant d'une véritable *pax anglosaxonia* sur les affaires mondiales. Le Canada n'a pas connu, comme ce fut le cas aux États-Unis, un débat de société équivalent qui aurait porté sur l'enjeu de la redéfinition du contenu des valeurs de base. En ce sens, la critique de l'État providence et celle des effets sociaux pervers de l'interventionnisme sont demeurées somme toute des questions

polémiques qui n'ont eu d'effet que dans la mesure où elles ont été la reprise des débats conduits aux États-Unis. Ce phénomène d'imitation est d'autant plus étonnant que le gouvernement conservateur entreprenait une restructuration beaucoup plus profonde des institutions économiques canadiennes en s'engageant sur la voie des réformes qui allaient dans le sens de la redéfinition des rapports entre l'État et l'économie, que ce n'était le cas aux États-Unis où l'interventionnisme étatique n'avait jamais reposé sur une unanimité comparable (Abele, 1991). Autant les débats sociaux sont demeurés partisans et liés aux prises de position des principaux partenaires sociaux — patronat d'un côté, les syndicats et les groupes sociaux de l'autre — autant la redéfinition des valeurs en tant que telle a été concentrée entre les mains d'un nombre restreint d'intervenants parmi lesquels il convient d'en retenir essentiellement deux : les juges de la Cour suprême du Canada et les rédacteurs du *Rapport sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada*. Le rôle des premiers dans la réinterprétation des nouvelles valeurs sociétales leur venait essentiellement de la mission qu'ils s'étaient vu confier par le constituant au moment du rapatriement de la Constitution et de l'enchâssement de la Charte canadienne des droits et libertés, en 1982, tandis que celui des seconds relevait du mandat qui leur avait été confié, cette même année, d'étudier l'applicabilité de la nouvelle Constitution dans le domaine de l'économie. Il ne faut donc pas chercher, dans les débats politiques conduits en ces [15] années au Canada, la redéfinition du contenu des valeurs de base sur lesquelles allaient ensuite venir s'appuyer des initiatives aussi importantes que l'a été l'ouverture de négociations de libre-échange avec les États-Unis, mais il faut plutôt repérer cette redéfinition auprès des deux organismes qui ont été mandatés pour procéder à cette révision. Les jugements de la Cour suprême du Canada développent progressivement le contenu des nouvelles valeurs sociales et individuelles qui s'imposent désormais comme référent obligé dans la définition d'un *ethos* canadien ; celles-ci justifient la renonciation au keynésianisme et légitiment le recours au libre-échangisme.

### *Le rôle des groupes de pression*

Entre temps, c'est-à-dire en deçà des transformations intervenues sur la scène politique, l'enjeu de la continentalisation des économies canadienne et états-unienne n'a pas fait relâche et, pour le comprendre, il convient de suivre le filon d'une problématisation portée, en particulier, par deux organismes : le Canadian American Committee (CAC) et le British-North American Committee, même si d'autres groupes de pression ou d'autres pompes-à-idées — *think tanks* — comme le Conference Board, le Brookings Institute, le Hudson Institute, le Business Roundtable, le Fraser Institute, entre autres, ont également joué un rôle important à cet égard. Le Canada-American Committee a été mis sur pied au plus fort de la guerre froide, en 1957, suivant l'initiative de deux groupes de pression : le National Planning Association ayant son siège social à Washington et le Private Planning Association of Canada (PPA) qui avait autrefois son siège social à Montréal. En 1973, le CD Howe Research Institute est mis sur pied à la suite de la fusion du PPA et du CD Howe Memorial Foundation ; il a aujourd'hui son siège social à Toronto. Antérieurement, en 1968, le British-North American Committee (BNAC) est créé, cette fois encore à l'instigation du National Planning Association et du CD Howe Research Institute, auxquels s'adjoint le British-North American Research Association de Londres. Le CAC et le BNAC opèrent et fonctionnent de la même façon ; ils rassemblent en leur sein une imposante panoplie de représentants des milieux d'affaires, des syndicats et des milieux professionnels ; ils produisent des études sur l'économie politique des trois pays et émettent des énoncés de politiques. Leur ascendant ne vient pas seulement de leur membership, il est lié surtout à la défense et à la propagation des valeurs communes ; dans tous les cas, la même finalité est visée, à savoir l'intégration la plus poussée entre les économies. Déjà, en 1965, le CAC publiait *A [16] possible Plan for a Canada — U.S. Free Trade Area* tandis que, tout au long des années 70, le CAC n'avait de cesse de dénoncer les difficultés d'instauration de relations plus étroites entre les États-Unis et le Canada. À cet égard, il s'est fait le défenseur de la négociation d'un accord de libre-échange entre les deux pays. Dans un énoncé de politique publié quelques mois après le Sommet de Québec, tenu en mars 1985, le CAC engage les autorités politiques des deux pays à

négozier un accord commercial bilatéral. Il précise d'ailleurs la stratégie proposée en ces termes :

[...] creation of new trading opportunities in the North American Market place would encourage many firms in both countries to improve productivity and enhance product quality and thus, become better able to meet offshore competitive challenges. (CAC, 1985, 5-6)

Ce genre de prise de position tranche nettement sur la démarche du CAC à la fin des années 50, en particulier, alors que la question de l'approvisionnement de l'industrie américaine en ressources naturelles était seule placée au centre des débats. Tout se passe alors comme si, à la défense d'un continentalisme passif qui prévalait antérieurement, on substituait désormais la recherche d'une intégration consciemment planifiée et négociée aux fins de rétablir la position hégémonique d'une économie nord-américaine sur le monde. Entre-temps, l'ouverture du dossier du côté du Royaume-Uni, à compter de 1969, aura moins eu pour effet de ranimer la création d'un éventuel libre-échange nord-atlantique — le *North-Atlantic Free Trade Area* proposé par l'économiste Harry G. Johnson — que de développer une approche commune à des questions comme l'innovation industrielle, le partage des coûts de la défense ou le renouvellement des infrastructures. En terminant, ce qu'il convient de tirer de ces rapides incursions, c'est que l'enjeu axiologique de l'intégration, en Amérique du Nord en tout cas, est soutenu et porté essentiellement à l'instigation de groupes privés, davantage qu'il ne l'est par les pouvoirs publics.

## **CONCLUSION**

Les études et analyses sur les rapports et différences entre les États-Unis et le Canada se sont multipliées ces dernières années. Cependant, si la démarche sociologique d'un S. M. Lipset (1986), comme celle, plus ancienne, de Herschel Hardin (1974) sur la culture économique, permettent de relever des ressemblances et des différences [17] sociétales intéressantes, c'est surtout du côté de la redéfinition des valeurs que les résultats pourraient s'avérer les plus probants, si ce genre

d'analyse pouvait permettre de cerner le phénomène de l'adaptation des valeurs américaines au contexte canadien. Si l'on connaît bien la nature des rapports économiques entre les deux pays, l'importance des échanges intrafirmes et la politique de sous-traitance à laquelle se sont pliées les élites économiques canadiennes, on omet par contre d'accorder toute l'importance requise à des processus de cette nature qui ont contribué à placer les élites canadiennes dans une situation pour le moins paradoxale, c'est-à-dire à confondre les dimensions domestiques et internationales de la politique économique ou, pour formuler le problème comme l'ont fait Flaherty et McKercher (1986), à assumer que la politique domestique américaine soit l'envers de leur politique étrangère et, à l'inverse, que la politique étrangère américaine soit l'avvers de leur propre politique intérieure. Or, étant donné la difficulté historique, pour les gouvernements canadiens, d'intervenir de plain-pied dans la définition d'une politique étrangère nord-américaine puis panaméricaine, le risque est grand que le Canada en vienne à intégrer la politique domestique américaine au cœur même de la définition de sa propre économie politique non seulement au niveau interne mais aussi au niveau extérieur. Cette forme tout à fait unique d'intégration n'a plus grand-chose à voir avec celle en cours en Europe de l'Ouest par exemple. Dans ces conditions, si l'économie nord-américaine et anglo-saxonne répond à la définition de la notion de bloc économique, cette notion n'a plus le même sens dans les deux cas. Il suffit seulement d'envisager une ouverture de cet espace et l'intégration de l'économie mexicaine pour s'en rendre compte. Non seulement cette éventualité est-elle soutenue par les États-Unis à l'heure actuelle, mais la position du Canada dans cette négociation est ambiguë et distante au plus haut point. Dans ce cas-ci, la filière anglo-saxonne semble jouer à plein du point de vue du Canada en tout cas où, confiant dans cette solidarité de base, on est porté à considérer cette ouverture au Sud comme une initiative internationale des Américains qui ne devrait pas affecter les rapports domestiques entre les deux pays. Ici encore, la notion de bloc économique revêt un sens limité, avec le résultat que, depuis le Canada, l'idée que le concept puisse accommoder les Mexicains et leur économie n'a pas vraiment ébranlé les convictions de départ. Et pourtant, toutes proportions gardées, l'intégration de l'économie mexicaine au bloc nord-américain n'est pas sans évoquer le problème posé en Europe récemment par l'enjeu de l'« encastrement » d'une Allemagne unie dans le Marché unique. Faut-il rappeler, entre autres

indicateurs, que la population de l'Allemagne de l'Est compte 20 millions d'habitants et celle du [18] Mexique, 80 ? Faut-il relever que les Mexicains sont actuellement les troisièmes partenaires commerciaux des Américains, après le Canada et le Japon ? Aux prises avec une économie en déclin, le gouvernement canadien s'est contenté d'une définition complaisante de ses relations avec les États-Unis ; en jonglant comme il le fait avec une approche aussi sélective de ses rapports de voisinage, il est en bonne voie de faire la preuve que le pays ne méritait pas le statut de grande puissance qui lui est échu dans les années 80, au moment de son accession au groupe des sept principaux pays industrialisés. Cette incapacité risque de précipiter le glissement en cours au lieu de convaincre les partenaires du Canada de ses capacités réelles à s'inscrire de manière significative et autonome dans la construction d'un nouvel ordre économique continental, de concert avec les Mexicains aujourd'hui, avec les Vénézuéliens ou les Brésiliens demain. Par comparaison, les pays de l'Europe de l'Ouest auront fait preuve d'une maturité et d'une détermination beaucoup plus soutenues puisque leur projet d'intégration procède selon les exigences d'un cheminement critique serré même si, on s'en souvient, les modalités d'intégration des nouveaux partenaires ont soulevé parfois des déchirements, comme ce fut le cas jusqu'à l'acceptation de la candidature de la Grande-Bretagne en 1973.

En terminant, l'étude que nous avons engagée sur les valeurs qui soutiennent le processus de l'intégration entre le Canada et les États-Unis nous permet de souligner deux choses : premièrement, une différence profonde sépare les processus d'intégration en cours en Amérique du Nord et au sein de l'Europe communautaire, dans la mesure où il s'agit, dans le premier cas, d'étendre le périmètre d'application des valeurs de base qui prévalent aux États-Unis aux autres partenaires, tandis qu'au sein de l'Europe des douze, il s'agit de construire de nouvelles valeurs communes, une tâche qui revient, entre autres institutions, à la Cour de justice des Communautés ; deuxièmement, une différence significative sépare les modalités de l'intégration du Canada au périmètre d'influence des États-Unis, de celles qui prévalent actuellement dans l'intégration du Mexique et qui prévaudront demain lors de l'intégration de l'un ou l'autre partenaire latino-américain. Cette différence tient à ce que nous avons identifié comme une solidarité axiologique anglo-saxonne qui ne pourra pas, par

définition, être sanctionnée par ces nouveaux partenaires d'un grand marché panaméricain et qui pourrait leur accorder une marge de manœuvre là où le Canada a renoncé à conserver la sienne.

[19]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

ABELE, F. (éd.) (1991), *How Ottawa Spends. The Politics of Fragmentation 1991-92*, Ottawa, Carleton University Press.

ANDERSON, M. (1988), *Revolution*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovitch, Publishers.

AUDARD, C. et collaborateurs (1988), *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls*, Paris, Éditions du Seuil.

AXWORTHY, T. S. et TRUDEAU, P. E. (dir.) (1990), *Les années Trudeau. La recherche d'une société juste*, Montréal, Éditions du Jour.

BÉLANGER, Y. et BRUNELLE, D. (dir.), [L'ère des libéraux. Le pouvoir fédéral de 1963 à 1984](#), Québec, Les Presses de l'Université du Québec.

BERGER, P. L. (1985), « An Alternative Vision of The Welfare State », dans CROMARTIE, M. (ed.), *Gaining Ground. New Approaches to Poverty and Dependency*, Ethics and Public Essay, n° 60, Washington D.C., Ethics and Public Policy Center, p. 71-79.

BUCHANAN, J. M. (1975), *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, The University of Chicago Press.

CAC (1985), *Canadian-U.S. Trade Options. A Policy Statement by the CAC*, Toronto et Washington.

DONNER, A. W. et PETERS, D. D. (1979), *The Monetarist Counter Revolution. A Critique of Canadian Monetary Policy 1975-1979*, Toronto, James Lorimer and Co.

FLAHERTY, D. H. G. et MCKERCHER, W. R. (dir.) (1986), *Southern Exposure. Canadian Perspectives an the U.S.*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd.

FORSTER, A. et EPSTEIN, B. R. (1964), *Danger on the Right*, New York, Random House.

FRIEDMAN, M. (1961), « Capitalism and Freedom », *New Individualist Review*, vol. 1, n° 1, avril, 7-10.

GURVITCH, G. (1944), *La déclaration des droits sociaux*, New York, Éditions de la Maison française.

GWARTNEY, J. D. et WAGNER, R. E. (1988), *Public Choice and Constitutional Economics*, Greenwich, JAI Press Inc.

HABERMAS, J. (1983), « Les néo-conservateurs américains et allemands contre la culture », *Les Temps modernes*, 40<sup>e</sup> année, n° 449, décembre, p. 1110-1137.

HARBOUR, W. R. (1982), *The Foundations of Conservative Thought*, Notre-Dame, Notre-Dame University Press.

HARDIN, H. (1974), *A Nation Unaware. The Canadian Economic Culture*, Vancouver, J. J. Douglas Ltd.

HAYEK, F. (1944), *The Road to Serfdom*, Londres, George Routledge and Sons.

[20]

KITCH, E. W. (1983), « The Fire of Truth : A Remembrance of Law and Economics at Chicago 1932-1970 », *Journal of Law and Economics*, vol. 26, avril, 163-234.

LADRIERE, J. et Van PARUS, P. (1984), *Fondement d'une théorie de la justice. Essais critiques sur la philosophie politique de John Rawls*, Louvain-la-Neuve, Institut supérieur de philosophie.

LEMIEUX, P. (1988), *Le néo-libéralisme*, Paris, Presses universitaires de France.

LIPSET, S. M. (1986), « Historical Traditions and National Characteristics : A Comparative Analysis of Canada and the United States », *The Canadian Journal of Sociology*, vol. 11, n° 2, été, 113-155.

LIZÉE, J.-F. (1990), *Dans l'œil de l'aigle — Washington face au Québec*, Boréal, Montréal.

MURRAY, C. (1990), *In Pursuit of Happiness and Good Government*, New York, Simon and Schuster.

NOZICK, R. (1974), *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Books.

OHLIN, B. (1955), *La politique du commerce extérieur*, Paris, Dunod.

PHILLIPS, K. P. (1983), *Post-Conservative America. People, Politics and Sociology in a Time of Crisis*, New York, Vintage Books.

RAWLS, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard, Belknap Press.

SHOTWELL, J. T. (1945), *La grande décision*, New York, Brentano's.

VILLARREAL, R. (1984), *La Contrarevolucion Monetarista, Teoria, Politica Economica e Ideologia del Neoliberalismo*, México, Ediciones Oceano, S. A.

WOLFF, R. P. (1977), *Understanding Rawls*, Princeton, Princeton University Press.

[21]

**Première partie**  
**Les grands ensembles économiques :**  
**la tentation du régionalisme**

**2**

---

**“Le libre échange nord-américain :  
le joker des États-Unis.”**

**Christian DEBLOCK et Michèle RIOUX**

*Incomplete mergers (regimes of preferential duties in contradistinction to free customs unions) are decidedly undesirable, both from a selfish economic point of view of the countries concerned and because they contain a serious threat of discrimination (Haberler, 1943).*

[Retour à la table des matières](#)

Du fait qu’elles vont à l’encontre du principe de non-discrimination qui doit guider les relations commerciales <sup>1</sup>, les ententes économiques

---

<sup>1</sup> Les ententes économiques sont explicitement autorisées, du moins sous certaines conditions, par l’article XXIV de l’Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). L’article autorise les « zones de libre-échange » et les « unions douanières ». Les « unions douanières sont ainsi définies » comme « la substitution d’un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence i) que les droits de douane et autres réglementations commerciales restrictives [...] sont éliminées pour l’essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l’union, ou tout au moins pour l’essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires ; ii) et que [...] leurs droits de douane et les autres réglementations appliquées pour chacun des membres de l’union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ». Quant aux

[22] régionales<sup>2</sup> ont toujours suscité les plus vives réserves. Le problème est à la fois d'ordre économique et d'ordre politique.

D'ordre économique tout d'abord, dans la mesure où les ententes économiques régionales sont toujours susceptibles d'entraîner certaines formes de détournement de commerce au profit des pays concernés et certaines formes de protectionnisme de zone à l'encontre des pays tiers (Viner, 1950)<sup>3</sup>. D'ordre politique ensuite, dans la mesure où elles répondent à des préoccupations d'autonomie collective qui, tout en créant une situation plus favorable à la poursuite d'objectifs communs, n'en sont pas moins susceptibles de développer une vision purement régionale de la sécurité collective et, ce faisant, de conduire à des formes plus ou moins délibérées de décrochage des grands courants de l'économie mondiale (Emmerij, 1989). Et à cet égard, l'expérience de l'entre-deux-guerres a montré avec suffisamment d'évidence jusqu'où pouvait conduire le protectionnisme de zone ou l'instauration de systèmes de préférences pour qu'on ne voie pas dans les ententes

---

« zones de libre-échange », elles sont définies de la façon suivante : « un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives [...] sont éliminées pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange ». Avec la reconnaissance d'un statut particulier pour les pays du tiers-monde, c'est la seule exception autorisée au principe de non-discrimination contenu dans la clause de la nation la plus favorisée.

<sup>2</sup> Nous prendrons le terme d'entente ou d'accord économique régional dans le sens général que lui donne Maurice Allais pour désigner « toutes les conventions contractuelles entre États relatives au commerce, qu'il s'agisse de traités conclus pour une durée spécifiée relativement longue ou de conventions commerciales résiliables sur simple préavis ou qu'il s'agisse d'accords bilatéraux ou multilatéraux » (Allais, 1972, 21). Il peut s'agir d'accords tarifaires limités, d'accords de libre-échange sectoriels ou globaux, d'union douanière, de marché commun ou encore d'union économique (Lipsey, 1968, 540-547) Les termes de région, d'espace économique régional et de zone seront aussi pris dans le même sens.

<sup>3</sup> On parlera de détournement de commerce s'il y a diminution du commerce avec le « reste du monde » et remplacement d'une source d'importations avantageuse par une source qui l'est moins à l'intérieur de la zone. Le détournement de commerce sera d'autant plus important que le tarif avec le « reste du monde » sera élevé et que les échanges avec la zone commerciale étaient importants. Il y a dans ce cas risque de renforcement du protectionnisme.

économiques régionales une menace permanente au développement des échanges et à la stabilité des relations internationales quelle que soit la forme qu'elles prennent. Par contre, et c'est l'autre dimension du problème, il est difficile de ne pas y voir aussi de nombreux avantages.

En effet, tant qu'il n'y a pas de discrimination à l'endroit des pays tiers, la signature d'une entente économique régionale n'est-elle pas l'occasion pour les pays concernés d'élargir leurs marchés et de profiter ainsi des avantages de la spécialisation <sup>4</sup> ? L'ouverture, même limitée des espaces nationaux, n'est-elle pas aussi préférable au *statu quo* [23] ? Ne constitue-t-elle pas, somme toute, un pas dans la bonne direction dans le mouvement de libéralisation des échanges <sup>5</sup> ? Ou encore, en prenant valeur d'exemple, les ententes régionales ne permettent-elles pas de faire progresser la coopération entre les pays en matière de commerce ?

C'est un peu pour toutes ces raisons que loin d'avoir une attitude dogmatique en la matière, c'est plutôt avec un certain pragmatisme et toujours avec beaucoup de souplesse que la communauté internationale aura tendance à accepter les ententes économiques régionales dans l'après-guerre <sup>6</sup>. En fait, plutôt que de chercher à les interdire, ce qui à

---

<sup>4</sup> La théorie de l'intégration se développera autour de la notion de *second best* (Lipsey, 1957 ; Lipsey, 1960, 496-513 ; Lipsey et Lancaster, 1957, 11-32 ; Tinbergen, 1965).

<sup>5</sup> Selon un schéma classique, l'intégration passerait par les étapes successives suivantes : (1) l'adoption d'un système de tarifs préférentiel ; (2) la libéralisation progressivement complète des échanges qui conduit à la création d'une zone de libre-échange ; (3) l'union douanière, c'est-à-dire le libre-échange avec l'adoption d'un tarif extérieur commun ; (4) le marché commun, c'est-à-dire l'union douanière avec en plus la libre circulation des facteurs à l'intérieur de la zone et l'adoption de politiques subséquentes communes ; (5) l'union économique, lorsque toutes les politiques économiques seront communes ; et finalement, (6) l'intégration économique complète de tous les pays participants (Balassa, 1961a, 1 ; B. Balassa, 1961b, 1-17 ; Lipsey, 1968, 541-547).

<sup>6</sup> L'attitude à leur endroit sera d'autant plus souple que les parties contractantes seront toujours confrontées à un état de fait. De toute façon, dans la mesure où celles-ci pouvaient être considérés comme « un pas dans la bonne direction », c'est-à-dire comme un pas vers une plus grande libéralisation des échanges, il était somme toute préférable de les accepter tout en s'assurant que les conditions d'application prévues par l'article XXIV étaient remplies (Huber, 1989).

toutes fins utiles eût été impossible, on va au contraire chercher à les circonscrire à l'intérieur même de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.

Comment alors expliquer que le projet de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique puisse susciter autant de réserves, pour ne pas dire autant de méfiance ? Après tout, le projet n'a d'autre but que de permettre à trois pays partageant le même espace géographique de tirer pleinement avantage de la création d'un grand marché de plus de 350 millions de consommateurs ! Le projet ne va pas non plus à l'encontre des règles du GATT auxquelles les trois pays sont liés. Alors, d'où vient le problème ? Essentiellement du fait que ce sont les États-Unis qui en sont le porteur.

Comme le faisait récemment remarquer Fred C. Bergsten (1990), les États-Unis sont d'une certaine façon pris en tenaille : de plus en plus dépendant de l'extérieur, ils ont de moins en moins la capacité d'influencer les forces en œuvre sur la scène internationale. Un projet d'Association de libre-échange nord-américaine (ALENA) n'aurait [24] alors d'autre objet que de leur permettre, en prenant appui sur une grande zone de libre-échange, de desserrer un tant soit peu cette contrainte extérieure et de mieux influencer le cours d'une économie mondiale dont ils continuent d'être, malgré leur déclin, le centre de gravité. De là à voir le monde s'enfermer dans une logique de bloc économique et s'engager aveuglément dans une nouvelle ère de rivalité économique que semble favoriser la fin de la guerre froide, il n'y a qu'un pas (IMF, 1991) ; et il est d'autant plus facilement franchi que, d'une part, le GATT paraît tout à fait désarmé devant la multiplication des arrangements commerciaux à caractère discriminatoire, au premier rang desquels se trouvent les ententes économiques régionales<sup>7</sup>, et que, d'autre part, les États-Unis sont eux-mêmes de plus en plus porté à l'unilatéralisme (Martin, 1990 ; Le Prestre, 1989).

Il ne s'agit pas d'établir trop rapidement un parallèle entre la situation présente et celle de l'entre-deux-guerres (Toviss, 1988). Les facteurs qui

---

<sup>7</sup> On range généralement les arrangements commerciaux à caractère discriminatoire en quatre catégories : les ententes économiques régionales, le système généralisé des préférences, les programmes de restriction volontaire des exportations (*Voluntary Export Restraints* : VER's) et les programmes de régulation des marchés (*Orderly Marketing Arrangements* : OMA's).

poussent en faveur d'une plus grande libéralisation des échanges et d'un renforcement du régime multilatéral sont nombreux, à commencer par la globalisation des marchés elle-même. Pourtant, il existe des tensions évidentes à l'heure actuelle entre ce que l'on peut considérer comme une tendance de fond de l'économie mondiale et certaines tendances très marquées au régionalisme économique que ne peut que renforcer un peu plus le projet de libre-échange nord-américain. En ce sens, les efforts que déploient les États-Unis sur la scène internationale pour tenter de retrouver un leadership aujourd'hui contesté, que ce soit par la perspective d'une Europe unie, la montée en puissance du Japon ou tout simplement la multiplication des acteurs économiques sur la scène internationale<sup>8</sup>, ne sont pas de nature à renforcer les relations économiques internationales. La conjoncture internationale actuelle est certainement plus propice au protectionnisme qu'à la libéralisation des échanges, plus propice aussi à la rivalité entre grandes puissances qu'à la coopération économique.

[25]

Ce que nous nous proposons, dans le texte qui suit, ce n'est pas de voir si un tel scénario est plausible ou non, mais plutôt de voir si, effectivement, la dynamique régionale dans laquelle se sont engagés le Canada, le Mexique et les États-Unis peut ou non conduire à la constitution d'un bloc économique nord-américain<sup>9</sup>. Nous prendrons

---

<sup>8</sup> Il est un peu paradoxal de constater que ce sont moins les pays du tiers-monde que les États-Unis qui parlent aujourd'hui de nouvel ordre international. Les efforts déployés pour renouveler les institutions internationales ou les propositions récentes de remplacer le G-7 par un G-3 constitué du Japon, de l'Europe et d'eux-mêmes vont dans cette direction.

<sup>9</sup> Au sens économique du terme, nous pouvons définir un bloc économique comme « tout arrangement exclusif entre certaines nations qui tend à affecter les quantités ou les prix des marchandises et des facteurs de production sur les marchés internationaux ». Au sens politique du terme, nous pouvons définir un bloc économique, comme tout arrangement qui vise, premièrement, la recherche d'une plus grande interdépendance économique entre les pays concernés ; deuxièmement, un ajustement plus satisfaisant de la balance des paiements ; et troisièmement, la recherche d'une position favorable dans la poursuite d'objectifs économiques communs (Reg, 1974). C'est dans ces deux sens que nous prendrons le terme dans le texte. Tout processus institutionnalisé d'intégration économique qui conduit à la création d'une communauté régionale d'intérêts susceptible de perturber les courants

le problème sous l'angle suivant : le multilatéralisme de principe dont se réclament les trois pays est-il conciliable avec le modèle de régionalisme qu'ils tentent de mettre en place en Amérique du Nord ? Ou, pour poser le problème de manière plus directe, les États-Unis ne seraient-ils pas, sous le couvert du libre-échange, en train de poursuivre une stratégie de réaffirmation de puissance qui, devant les obstacles rencontrés, risque tout simplement d'entraîner le Mexique et le Canada dans une dynamique de bloc dont personne ne contrôle vraiment les paramètres ?

Le texte sera divisé en trois parties. Dans la première, nous nous proposons de cerner les données économiques du problème et, pour ce faire, de voir ce que peut représenter, sur la carte économique du monde, la création d'une grande zone de libre-échange en Amérique du Nord. Notre étude portera essentiellement sur l'évolution des flux intra- et interrégionaux durant les deux dernières décennies. Dans la deuxième partie, nous présenterons les raisons qui ont pu conduire les gouvernements respectifs des trois pays à s'engager sur la voie du libre-échange. Cela nous conduira à souligner l'existence d'une certaine divergence de vues entre les positions canadienne et mexicaine d'une part, et la position américaine d'autre part, dans le dossier du libre-échange. Enfin, dans la troisième partie, nous essaierons de montrer qu'en raison de cette divergence de vues, d'une part, et des difficultés que ne peut que rencontrer la politique économique internationale des États-Unis dans ses relations avec l'Europe et le Japon, d'autre part, le projet actuel d'ALENA ne peut conduire qu'à un [26] retour en arrière brutal du Canada et du Mexique, mais aussi des États-Unis. C'est un premier scénario. Il y en a cependant un second : c'est celui de la régionalisation graduelle des trois économies et de la création d'un bloc nord-américain. Des deux scénarios, c'est le deuxième qui nous semble le plus probable dans le contexte actuel. Et cela pour deux raisons. La première : les États-Unis doivent désormais composer dans un monde devenu tripolaire avec d'autres visions du monde que la leur ; et la seconde : ils ne peuvent plus compter comme autrefois sur le seul jeu du marché pour rétablir leur leadership économique.

---

économiques internationaux et de modifier à son avantage l'équilibre de relations internationales.

Pour les fins de l'analyse, nous désignerons par Amérique du Nord l'ensemble économique constitué du Canada, des États-Unis et du Mexique ; par Europe, les 12 États membres de la Communauté économique européenne (CEE) et par Asie, un ensemble économique témoin composé du Japon et de huit nouveaux pays industriels (NPI) de cette région, soit la Corée du Sud, Singapour, Taïwan, Hong Kong, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande <sup>10</sup>. Nous désignerons par le nom de commerce intrarégional les échanges entre les pays de chaque ensemble, par le nom de commerce hors-région (hors-zone) les échanges que les pays de chaque ensemble font avec le « reste du monde », et par commerce interrégional les échanges commerciaux entre les ensembles.

### ***L'ENSEMBLE ÉCONOMIQUE NORD-AMÉRICAIN DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE : LES ANNÉES 70 ET 80***

Rappelons pour commencer que le projet de libre-échange nord-américain a pour objet d'intégrer les trois économies dans un seul et [27] unique marché, un seul et unique espace économique. Il importe donc ici, non seulement de nous pencher sur le degré de cohésion de cet ensemble mais aussi de le resituer sur la carte économique mondiale. Nous ferons ressortir deux points : premièrement, la taille même des

---

<sup>10</sup> Il faut traiter les données avec une certaine prudence ; la zone Asie ne constitue pas à proprement parler une véritable zone économique régionale et la politique économique internationale du Japon reste résolument tournée vers les grands marchés internationaux. En outre, nous avons volontairement exclu les échanges avec la Chine et l'Inde. Cependant, trois ordres de faits nous inclinent à définir une zone témoin : premièrement, ces dernières années, les échanges intrarégionaux se sont considérablement intensifiés en Asie du Sud-Est ; deuxièmement, le Japon constitue le pôle économique d'une région qui a connu un essor économique remarquable depuis 20 ans ; troisièmement, l'idée de regrouper les pays de l'Asie du Sud-Est au sein d'une association économique régionale fait son chemin rapidement comme le montre le projet récent de la Malaisie de créer un Groupe économique de l'Asie de l'Est. Dans le cas de la CEE, nous avons pris la définition actuelle de l'Europe des douze et les données pour l'Allemagne sont celles de la République fédérale d'Allemagne (RFA).

États-Unis et les différences de développement qui existent au sein de l'espace économique nord-américain nous conduisent à parler du processus d'intégration comme d'un processus polarisé et très asymétrique. Sans doute vaut-il d'ailleurs mieux parler ici d'intégration de deux économies dans une plutôt que de fusion dans un seul et même ensemble économique, et de double asymétrie plutôt que de complémentarité. Deuxièmement, si les trois pays concernés par le projet d'ALENA vivent une situation de repli difficile sur leur espace régional, le problème se pose de manière particulière pour les États-Unis en raison de l'importance que représentent pour eux les échanges hors zone, d'une part, et la très nette détérioration de leur position financière internationale vis-à-vis du reste du monde, d'autre part.

### *L'intégration et la polarisation des échanges*

L'intensité des échanges commerciaux entre deux ou plusieurs pays constitue un bon indicateur du degré d'interdépendance qui peut exister entre ces pays <sup>11</sup>. Les données en la matière montrent que le processus d'intégration en Amérique du Nord est extrêmement poussé, mais surtout qu'il est extrêmement polarisé sur les États-Unis.

Alors que le Mexique et le Canada réalisent tous deux plus de 70 % de leur commerce avec les États-Unis, c'est un peu moins de 30 % des exportations qui sont, dans le cas de ces derniers, orientées vers le Mexique et le Canada et à peine plus de 20 % des importations américaines qui proviennent de ces deux pays. Qui plus est, on peut difficilement parler d'une véritable relation triangulaire en Amérique du Nord puisque les échanges entre le Canada et le Mexique sont on ne peut plus limités. Enfin, il convient de noter que la part relativement modeste du Mexique dans le commerce des États-Unis, [28]

---

<sup>11</sup> Nous ne porterons notre attention dans le texte que sur les échanges commerciaux. Il convient de souligner qu'il ne s'agit là que d'une des dimensions que prend l'intégration économique. Néanmoins, aux fins de l'analyse, et dans la mesure où nous acceptons l'hypothèse selon laquelle ouverture, interdépendance et intégration économique vont de pair, nous pouvons retenir comme indicateur d'intégration la part que représente un pays donné ou un ensemble de pays dans le marché intérieur et le marché d'exportation d'un autre pays ou d'une région donnée (Robson, 1980).

comparativement à celle du Canada, s'explique en grande partie par les différences dans les niveaux de développement qui existent entre les deux pays. En fait, les différences dans les taux ne font que refléter les différences de taille et les écarts de développement qui existent entre les trois pays. Le commerce régional est à l'image de la relation qu'entretiennent les trois pays ; il est doublement asymétrique (voir tableau 5 et graphique 5).

Les graphiques 6, 8 et 9 montrent de leur côté que le processus d'intégration a aussi des racines historiques profondes. Deux indicateurs retenus sont la part du marché domestique qui est couverte par les importations en provenance des autres pays et la part de la production qui est exportée vers les autres pays et les relations croisées au niveau commercial et des investissements directs internationaux (IDI).

Les graphiques 6 nous permettent de constater que, si c'est surtout à partir du milieu des années 60, soit au lendemain du Pacte de l'automobile, que les échanges entre le Canada et les États-Unis ont eu tendance à s'intensifier, ce n'est que plus tardivement, à partir de la fin des années 70, avec la « pétrolisation » de l'économie mexicaine que les liens entre le Mexique et les États-Unis ont eu tendance à se resserrer. Cependant, dans les deux cas, le degré de dépendance vis-à-vis de l'économie américaine est très élevé et il n'a fait que s'accroître au fil des années. Les graphiques 6 nous permettent aussi de voir que le degré de dépendance des États-Unis vis-à-vis des économies canadienne et mexicaine s'est accru. La comparaison des taux de couverture du marché domestique et des taux d'exportation des trois pays nous permet cependant d'observer, dans le cas des États-Unis, un degré de dépendance extérieure beaucoup plus faible qu'au Canada et au Mexique. Sans doute y aurait-il lieu de tenir compte du biais que provoque l'effet de taille sur les taux.

Nous avons voulu aussi comparer sur une base bilatérale l'évolution des flux commerciaux entre les pays. Les graphiques 6 présentent les résultats.

Cette approche nous permet de faire plusieurs constats. Tout d'abord, on peut noter que la part des États-Unis dans les importations du Canada et dans celles du Mexique a tendance à baisser alors qu'elle a plutôt tendance à s'accroître au niveau des exportations. On peut aussi

constater que la part du Mexique et celle du Canada dans les exportations américaines a également tendance à s'accroître. Par contre, la part des importations en provenance de ces deux pays a tendance à diminuer considérablement dans le cas du Canada et à [29] n'augmenter que légèrement dans le cas du Mexique. Enfin, une comparaison du poids relatif de ces deux pays dans le commerce régional (Canada et Mexique) des États-Unis montre clairement une augmentation de la part relative des importations en provenance du Mexique.

Ces données sont intéressantes à noter puisque le taux de pénétration des importations est un indicateur de mesure des avantages qu'un pays peut tirer du commerce international. Dans le cas présent, il semble bien que, pour les États-Unis, les gains du commerce soient beaucoup plus importants du côté du Mexique que du côté du Canada. Ces avantages doivent cependant être relativisés puisque la progression des importations en provenance du « reste du monde » tend à montrer que, pour les trois pays, les avantages du commerce se trouveraient peut-être davantage en dehors de la zone qu'à l'intérieur... Voyons cela de plus près.

Quelle importance représentent les échanges régionaux en Amérique du Nord ? Pour répondre à la question, une comparaison avec d'autres ensembles régionaux peut être intéressante. Trois constats peuvent être dressés à partir du tableau 2 et des graphiques 2.

Tout d'abord, la CEE présente un degré de cohésion interne plus élevé qu'en Amérique du Nord. Les relations entre les pays européens sont aussi beaucoup mieux équilibrées. Ainsi les échanges à l'intérieur de la zone CEE, c'est-à-dire le commerce intrarégional, représentent-ils globalement une part beaucoup plus importante du commerce total des pays européens que cela n'est le cas en Amérique du Nord. Dans cette zone, si les échanges du Canada et du Mexique sont très nettement orientés vers les États-Unis, c'est malgré tout avec le « reste du monde » que ces derniers réalisent la plus grande partie de leur commerce.

Les données relatives au commerce de la CEE nous permettent de voir que le commerce intrarégional a tendance à augmenter dans les deux sens, c'est-à-dire tant du côté des exportations (de 53,6 % en 1970 à 58,6 % en 1987) que du côté des importations (de 49,8 % en 1970 à 58,1 % en 1987), augmentant plus vite du côté des importations que du côté des exportations. Tel n'est pas le cas en Amérique du Nord comme

nous l'avons déjà souligné. Globalement, il a tendance à décliner du côté des importations (de 42,2 % en 1970 à 30,7 % en 1987) mais par contre à augmenter du côté des exportations (de 37,2 % en 1970 à 43,2 % en 1987). Cette tendance du côté nord-américain s'explique essentiellement par une propension croissante des trois pays à importer en dehors de la zone plutôt qu'à l'intérieur de la zone, ce qui viendrait confirmer l'hypothèse selon laquelle les [30] avantages réels du commerce se trouveraient peut-être davantage en dehors de la zone qu'à l'intérieur...

Enfin, une comparaison avec la zone Asie nous permet de constater que, si le Japon concentre une part importante du commerce régional, celui-ci ne couvre cependant qu'une part assez limitée du commerce total de chacun de ses partenaires, comme c'est le cas pour les États-Unis en Amérique du Nord. Il y a cependant deux exceptions : le cas de l'Indonésie pour les exportations et celui de la Corée pour les importations. Par ailleurs, contrairement à ce qui se passe à l'intérieur de la CEE, le commerce entre les pays reste très limité, tout particulièrement au chapitre des exportations. Les échanges sont surtout orientés vers l'extérieur même s'il faut noter une nette progression des importations intrazone depuis quelques années (de 25 à 33 % de 1970 à la fin des années 80). Ces deux tendances confirment le caractère extraverti de la région mais aussi une ouverture réciproque au chapitre des importations. Cette dernière tendance est intéressante puisqu'elle indique que les échanges régionaux tendent à se développer sur la base d'une plus grande spécialisation entre les pays.

En somme, les formes particulières que prend l'intégration économique dans chacune des trois grandes régions du monde tend à montrer que l'on ne peut prendre l'espace économique mondial comme un espace homogène. Cet espace est fragmenté en régions et l'interdépendance entre les pays au sein d'une région varie de l'une à l'autre. Des trois régions observées, et c'est une *première conclusion* que nous pouvons tirer de l'analyse que nous venons de faire, c'est en Amérique du Nord que l'on observe le degré le plus élevé de polarisation des échanges sur un seul partenaire et en Europe que l'on observe le meilleur équilibre dans les échanges intrarégionaux. Le Japon occupe une place importante dans le commerce régional de l'Asie, mais les échanges commerciaux avec les autres pays de la région

restent limités tout comme le sont les échanges entre les autres pays de la région.

*Deuxième conclusion* : c'est dans la CEE et en Amérique du Nord que nous retrouvons les plus hauts taux d'intégration économique régionale, du moins lorsque nous prenons l'orientation des flux commerciaux comme indicateur. Mais, alors que le commerce semble se développer dans les deux sens entre les pays de la CEE, il faut constater une très nette tendance, en Amérique du Nord, à voir les pays se tourner vers l'extérieur au chapitre des importations mais par contre à se tourner de plus en plus les uns vers les autres au chapitre des exportations.

[31]

*Troisième conclusion* : l'Amérique du Nord se distingue aussi nettement de la zone Asie en ce qui a trait à l'orientation des flux commerciaux ; alors qu'en Amérique du Nord la progression des échanges régionaux semble davantage répondre à des préoccupations commerciales de recherche de débouchés, en Asie, la progression rapide des importations intrarégionales semble au contraire clairement répondre à des préoccupations de spécialisation en fonction des avantages compétitifs dont disposent maintenant les différents pays.

### *Le repli continental et le déficit extérieur*

Voyons comment s'insère la zone Amérique du Nord dans l'économie mondiale. Trois questions seront successivement abordées : l'évolution de la part de la zone dans le commerce mondial, l'évolution des flux commerciaux avec la CEE et l'Asie et l'évolution de la balance des paiements des trois pays.

Le tableau et le graphique 1 montrent l'évolution de la part des exportations et des importations de l'Amérique du Nord dans le commerce mondial pour la période 1950-1989. Il confirme la lente érosion de la part de cette région dans les exportations mondiales en même temps que le brusque retournement à la hausse des importations depuis le tournant des années 80.

On constatera aussi que le déclin de la zone au chapitre des exportations n'est pas seulement imputable aux États-Unis. Le Canada, en particulier, connaît la même tendance, sa part dans les exportations mondiales passant, pour la période, de 5,2 à 3,8 % et les importations, de 4,1 à 3,6 %. Le recul est moins prononcé dans le cas du Mexique. Il faut noter par ailleurs que les importations des États-Unis ont considérablement augmenté puisque leur part dans les importations mondiales passe de 12,1 à 15,5 % entre 1970 et 1989.

Les données nous permettent par ailleurs de constater que ce déclin relatif de l'Amérique du Nord s'est surtout fait au profit de l'Asie. Pour la même période, la part de la zone Asie passe de 13,3 à 17,5 % des exportations mondiales et de 9,9 à 14,3 % des importations mondiales (voir tableau 2). Parallèlement, la part de cette zone dans les importations de l'Amérique du Nord passent de 17,5 % à 32,3 % entre 1970 et 1987 alors que les exportations nord-américaines vers cette zone ne passent que de 13,5 à 17,3 % durant la même période. La CEE, de son côté, maintient sa part dans le commerce mondial. Le [32] développement des échanges à l'intérieur de la communauté explique sans doute en grande partie cet état de fait.

Considérons maintenant les échanges entre l'Amérique du Nord et le « reste du monde ».

On peut constater que les liens commerciaux tendent à se distendre des deux côtés de l'Atlantique. Ainsi, entre 1970 et 1987, la part de la CEE passe-t-elle de 25,3 à 18,8 % des exportations totales de l'Amérique du Nord et de 22 à 18,5 % dans le cas des importations. Vu de la CEE, le problème est identique, quoique moins marqué. Par contre, les tendances sont nettement différentes du côté du Pacifique. Les liens vont en se resserrant très rapidement.

Ainsi, pour la même période, les exportations de l'Amérique du Nord en direction de l'Asie ont-elles légèrement augmenté, passant de 13,5 à 17,8 %. C'est surtout du côté des importations en provenance de cette zone que la progression des échanges est phénoménale : elles passent, en l'espace de moins de 20 ans, de 17,5 à 32,3 % des importations totales de l'Amérique du Nord. Le phénomène est particulièrement notable aux États-Unis alors que le Japon occupe désormais le deuxième rang au chapitre des importations, derrière le Canada mais devant le Mexique. Vues de l'Asie, les données vont dans

le même sens puisque l'on constate une forte progression de la part de l'Amérique du Nord dans les exportations totales. Remarquons toutefois le net recul de l'Amérique du Nord dans les importations totales de la région, celles-ci passant de 27,4 à 20,3 % des importations totales pour la période.

En somme, le recul de l'Amérique du Nord dans l'économie mondiale s'est accompagné d'un déplacement géographique des liens commerciaux en faveur des pays d'Asie. Les importations en provenance de cette partie du monde ont non seulement tendance à supplanter les importations en provenance de l'Europe mais aussi à se substituer aux importations que les trois pays d'Amérique du Nord se font entre eux. Par contre, non seulement les exportations nord-américaines en direction de l'Asie ne progressent-elles pas mais, par surcroît, les pays de cette région ont de plus en plus tendance à se tourner les uns vers les autres au chapitre des importations.

On peut compléter le tableau que nous venons de brosser en considérant les échanges triangulaires entre le Japon, les États-Unis et l'Allemagne. Comme le montre le tableau 3, tant en Allemagne qu'au Japon, la part des importations en provenance des États-Unis a tendance à décroître. Par contre, la part des exportations qui sont [33] destinées aux États-Unis a tendance à s'accroître. On remarquera cependant que le Japon se trouve à l'égard des États-Unis dans une situation fort différente de celle de l'Allemagne ; à tout le moins le Japon est beaucoup plus lié aux États-Unis que ne l'est cette dernière. Enfin, on constatera que malgré une certaine progression ces dernières années, les liens commerciaux entre l'Allemagne et le Japon restent encore ténus.

En résumé, et c'est la conclusion que nous pouvons tirer de ces données, il semble que, de plus en plus, nous assistons à un repli économique des États-Unis sur leur espace régional. Par contre, cet espace reste beaucoup trop étroit pour pouvoir assurer la croissance des exportations d'un pays dont la vocation exportatrice reste, à la différence du Canada et du Mexique, mondiale avant d'être régionale. D'un autre côté, et c'est l'autre partie du problème, l'espace nord-américain, de plus en plus pénétré par les importations en provenance des pays d'Asie, est aussi beaucoup trop peu compétitif pour que les États-Unis puissent non seulement se couper des courants économiques internationaux à ce chapitre mais aussi pour qu'il puisse y avoir un

retournement de tendance marqué au chapitre des importations en provenance des autres parties du monde au Canada et au Mexique.

Autre phénomène inquiétant : cette tendance au repli s'est accompagnée d'une très nette détérioration de la position extérieure de la zone Amérique du Nord à l'égard du reste du monde.

La balance commerciale de l'Amérique du Nord est devenue lourdement déficitaire durant les années 80, et tout particulièrement avec l'ensemble composé du Japon et des huit NPI d'Asie. On constatera aussi que c'est surtout avec l'Amérique du Nord que la zone « Asie » réalise la plus grande part de ses surplus commerciaux. Dans le cas de la CEE, la balance commerciale reste à peu près en équilibre, les excédents avec l'Amérique du Nord compensant les déficits avec la zone Asie.

Pour ce qui est des États-Unis, on observe une position commerciale déficitaire, que ce soit avec ses deux voisins immédiats ou avec l'ensemble des pays. Dans le cas du Canada, la balance commerciale est fortement excédentaire avec les États-Unis mais par contre très déficitaire avec la CEE et à peu près équilibrée avec le Japon.

Trois constats peuvent être dressés à partir de ce tableau : premièrement, les trois pays affichent une position financière internationale nette fortement déficitaire ; deuxièmement, c'est avec une [34] rapidité phénoménale, en l'espace de moins de 10 ans, que les États-Unis sont passés du statut de créancier à celui de débiteur ; troisièmement, les trois pays sont désormais tous 3 déficitaires au chapitre des investissements internationaux directs (tableau 4 et graphiques 4).

Quelques remarques supplémentaires peuvent être faites. Dans le cas du Canada et du Mexique, la majeure partie des investissements directs étrangers est d'origine américaine ; la part américaine des investissements directs de ces deux pays étant d'un peu moins de 65 % en 1989. Cependant, l'importance des États-Unis sur ce plan tend à diminuer puisqu'en 1980, ils étaient la source de plus de 79 % des investissements directs étrangers au Canada et de 69 % de ceux cumulés par le Mexique. Il est certain que même la part des États-Unis dans les investissements mondiaux a diminué considérablement ces dernières années au profit de la CEE et du Japon, passant de 42 pour cent en 1980 à 29 % en 1989. Cette tendance se manifeste aussi dans la

distribution géographique des investissements directs au Canada et au Mexique.

Il est aussi important de rappeler que l'importance du Canada et du Mexique sur le plan des investissements directs à l'étranger pour les États-Unis est décroissante dans le cas du Canada et fort modeste dans le cas du Mexique. En effet, seulement 18 % des investissements américains sont dirigés vers le Canada en 1989, chutant de 21 % en 1980. Le Mexique ne reçoit que 2 % de ces investissements en 1989 alors qu'il bénéficiait de 3 % en 1980. C'est la CEE <sup>12</sup> qui voit sa part des investissements directs américains s'élever de 36 % en 1980 à 47 % en 1989. La part du Japon passe de 3 % à 5 % pendant la même période.

Depuis 1988, les investissements directs étrangers aux États-Unis surpassent les investissements directs américains à l'étranger. Cette situation est une donnée du problème toute nouvelle puisque ces derniers ont traditionnellement exporté plutôt qu'importé des [35] capitaux à l'échelle internationale. Cela vient d'autant plus complexifier la situation financière des États-Unis que, depuis le début des années 80, ceux-ci cumulent les déficits sur le plan de la balance courante — tant au chapitre du commerce qu'au chapitre des invisibles — et que, parallèlement, leur situation financière interne (déficit public et faible niveau d'épargne) se détériore aussi. La situation est devenue d'autant moins gérable que, d'un côté, le déficit intérieur vient alimenter le déficit extérieur et que, de l'autre, le protectionnisme se trouve contourné par les stratégies d'implantation sur place et de substitution des investissements au commerce.

Dernière remarque, même si l'importance relative du Canada sur le plan des investissements directs aux États-Unis diminue au bénéfice de la CEE et du Japon — sa part passant de 15 % en 1980 à 8 % en 1989

---

<sup>12</sup> On peut compléter le tableau que nous venons de brosser en considérant les échanges triangulaires entre le Japon, les États-Unis et l'Allemagne. Comme le montre le tableau 7, tant en Allemagne qu'au Japon, la part des importations en provenance des États-Unis a tendance à décroître. Par contre, la part des exportations qui sont destinées aux États-Unis a tendance à s'accroître. On remarquera cependant que le Japon se trouve à j'égard des États-Unis dans une situation fort différente de celle de l'Allemagne ; à tout le moins le Japon est beaucoup plus lié aux États-Unis que ne l'est cette dernière. Enfin, on constatera que malgré une certaine progression ces dernières années, les liens commerciaux entre l'Allemagne et le Japon restent encore limités.

— il occupe quand même le quatrième rang comme investisseur derrière le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Japon. De plus, le Canada, contrairement au Mexique, a considérablement amélioré sa position financière internationale avec les États-Unis, particulièrement en matière d'investissements directs. Le problème n'est pas là. Au risque de nous répéter, le problème vient du fait que si les liens d'investissements des États-Unis sont de plus en plus importants avec la CEE et le Japon et d'importance décroissante avec le Canada et le Mexique, ces deux pays demeurent très dépendants des États-Unis à ce chapitre comme à celui du commerce. Dans ces conditions, se trouvant dans une position commerciale et financière vulnérable, le libre-échange nord-américain peut sembler être une façon pour les États-Unis de trouver une autonomie et une stabilité nouvelle du moins en ayant un meilleur ancrage en Amérique du Nord.

En résumé donc, nous pouvons dire, premièrement, que les États-Unis continuent d'être, malgré un déclin évident, un pôle important dans l'économie mondiale ; deuxièmement, que l'accroissement du degré d'ouverture s'est accompagné dans le cas nord-américain d'une progression rapide des importations, notamment en provenance de la zone Asie, et d'une détérioration brutale de la balance commerciale et du bilan financier international ; troisièmement, que les échanges à l'intérieur de la zone Amérique du Nord ont connu une forte progression mais sans pour autant offrir une protection suffisante contre les importations hors zone comme c'est le cas en Europe ni avoir la profondeur suffisante pour permettre aux trois pays de s'enfermer dans le protectionnisme de zone ; et, quatrièmement enfin, le Canada et le Mexique ont mieux su tirer leur épingle du jeu que les États-Unis comme le montrent l'importance des excédents commerciaux [36] qu'ont réalisés ces deux pays avec ces derniers dans la deuxième moitié des années 80 et, dans le cas canadien, l'amélioration de la position financière extérieure.

## ***LE PROJET D'ALENA***

À la lumière des données précédentes, on peut dire que, d'une certaine façon, le projet d'ALENA s'inscrit dans la logique des choses<sup>13</sup>. Le processus d'intégration économique a des racines profondes et les liens qui unissent les trois pays sont suffisamment importants pour que chacun d'eux puisse, tout en tirant avantage d'une entente économique, s'adapter aux nouvelles réalités économiques internationales. Le cas de l'Europe montre d'ailleurs que le resserrement des liens économiques aura finalement permis à la Communauté européenne non seulement de faire progresser son projet politique mais aussi d'acquérir un statut de grande puissance, pour ne pas dire de première puissance, sur la scène économique internationale. Un tel projet ne viendrait en somme qu'institutionnaliser une situation de fait, c'est-à-dire ce que nous avons déjà appelé la continentalisation des économies canadienne, américaine et mexicaine. D'un autre côté, dans une situation de repli que vivent les trois économies, la création d'un marché unique nord-américain répond aussi à des impératifs économiques, commerciaux et financiers précis : redresser l'économie de chacun des trois pays concernés, restaurer leur marge de manœuvre extérieure et les replacer en position plus avantageuse sur les marchés internationaux. C'est dans cette double perspective que nous devons considérer le projet de libre-échange nord-américain et les raisons qui ont amené le Canada et le Mexique, d'une part, et les États-Unis, d'autre part, à attacher autant d'importance à la réalisation d'un tel projet.

---

<sup>13</sup> Pour une présentation du projet, voir notamment Hart (1990) et Weintraub (1990a). Pour une présentation sommaire des différentes options applicables au cas canadien, voir notamment Lipsey et Smith (1985).

*La nouvelle politique économique  
canadienne et mexicaine*

Les facteurs économiques, aussi puissants soient-ils, ne permettent cependant pas d'expliquer pourquoi trois pays de taille, de stature internationale et de niveau de développement aussi différents sont [37] engagés dans un projet de libre-échange trilatéral pour privilégier ainsi le régionalisme plutôt que le multilatéralisme comme option de politique économique internationale.

Il est certain que, tant du côté canadien que du côté mexicain, la crainte du protectionnisme n'est pas étrangère au désir de ces deux pays de s'assurer un accès privilégié à leur principal marché (Canada, 1991a). Les raisons qui poussent des deux côtés en faveur du libre-échange vont cependant bien au-delà de la simple recherche d'une garantie d'accès au marché américain ou de la reconnaissance par les États-Unis d'un traitement préférentiel.

Rappelons-le, les deux pays ont été durement affectés par la crise économique. Le Mexique a dû faire face à une situation d'endettement sans précédent alors que le Canada a, quant à lui, dû faire face à une situation de stagflation qui a fini par précipiter, en 1982, l'économie dans la pire récession qu'ait connue le pays dans l'après-guerre. Dans les deux cas, la crise économique s'est accompagnée d'une profonde crise de confiance dans les institutions de l'État et d'une remise en question du modèle économique poursuivi jusque-là. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer le brusque virage que prendra la politique économique au milieu des années 80. La nouvelle politique ne vise rien d'autre que le renouvellement en profondeur des bases mêmes de la croissance économique.

Désormais orientée sur les forces du marché plutôt que sur l'intervention de l'État, sur le moyen et le long terme plutôt que la stabilisation à court terme de l'activité économique, cette nouvelle politique a deux volets. Le premier volet relève de la politique macroéconomique : l'objectif est ici de recréer et de préserver les conditions d'une croissance « soutenable », notamment en éliminant les sources de déséquilibre que sont les déficits publics et les déficits extérieurs. Le second volet relève, quant à lui, de l'adaptation structurelle : l'objectif est de favoriser la mobilité des ressources en

fonction des signaux des marchés et de redonner aux marchés leur flexibilité, entre autres, par le biais de la déréglementation de l'économie et l'ouverture à la concurrence internationale. C'est dans ce deuxième volet qu'il faut resituer le libre-échange avec les États-Unis ; un libre-échange — il est important de le préciser — qu'il faut considérer comme un choix de *second best*.

Le raisonnement est simple. Le nationalisme économique constitue une voie bouchée dans le contexte actuel de globalisation des marchés et le multilatéralisme ne permet pas de répondre de manière satisfaisante à la situation particulière que vivent le Mexique et le [38] Canada dans le voisinage des États-Unis. La seule option commerciale qui reste est celle du libre-échange avec les États-Unis. C'est la seule option commerciale viable.

La Commission MacDonald (Canada, 1985) a très bien cerné, à notre avis, le problème dans le cas canadien : autant le *statu quo* risquerait-il de laisser le Canada aux prises avec deux politiques commerciales incompatibles, « la traditionnelle politique de protectionnisme et de développement issue de la politique nationale, par opposition à celle plus moderne et multilatérale de libéralisation que favorise le GATT », autant les lenteurs du GATT empêchent-elles d'envisager sans risque une libéralisation unilatérale des échanges. Reste donc, dans ces conditions, le libre-échange avec les États-Unis, un libre-échange qui, par défaut, devient un peu la formule magique qui doit permettre à l'industrie d'élargir ses marchés et partant de là de réaliser les gains de productivité dont elle a besoin pour affronter avec succès le défi de la globalisation des marchés <sup>14</sup>.

Pour reprendre le titre d'un ouvrage récent de Sidney Weintraub (1990a) <sup>15</sup>, on peut donc dire que c'est à une sorte de mariage de raison que l'on assiste à l'heure actuelle entre le Canada et les États-Unis, d'un côté, et entre ces derniers et le Mexique, de l'autre. Ce mariage de raison n'en relève pas moins d'une conception complètement renouvelée de la politique économique. Les paramètres de la politique économique ont

---

<sup>14</sup> Sur ces changements d'orientation, voir notamment Brunelle et Deblock (1991).

<sup>15</sup> Voir aussi Weintraub (1990b).

été changés, au Canada comme au Mexique. À cet égard, le parallélisme entre les deux pays est on ne peut plus saisissant <sup>16</sup>.

L'approche reste essentiellement bilatérale. Ce n'est d'ailleurs pas sans certaines inquiétudes que l'on entrevoit au Canada l'éventualité d'une entente de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis ni sans certaines réticences que le pays a dû se résoudre à se joindre à la table de négociation. Mais on peut sans doute dire la même chose du Mexique. Il n'est pas sûr qu'au moment même où ce pays libéralisait unilatéralement ses relations économiques avec les États-Unis, on ait vu d'un très bon œil ces derniers négocier une entente bilatérale avec le Canada. De toute façon, les données du problème sont aujourd'hui complètement bouleversées puisque les [39] négociations se font désormais sur une base trilatérale. C'est désormais dans la perspective d'un marché à trois que chaque pays doit envisager la restructuration de l'économie.

Voyons maintenant comment se présente le dossier du libre-échange du côté américain.

### *La nouvelle politique économique internationale des États-Unis*

Que leur déclin soit relatif ou absolu importe peu, force est de constater que les États-Unis ont aussi connu une situation économique difficile au tournant des années 70. Confrontés à la pire situation de crise que le pays ait connue depuis 60 ans, les États-Unis ont vu, comme nous l'avons souligné plus haut, leur position extérieure se détériorer rapidement et leur position hégémonique dans l'économie mondiale remise en question. Confrontée aussi à de fortes pressions protectionnistes de la part du Congrès, l'administration américaine a dû sensiblement modifier la politique économique internationale au début

---

<sup>16</sup> Le débat se présente de manière différente au Canada et au Mexique. Notre constat appelle à n'en pas douter des nuances pour tenir compte des réalités des deux pays, et en particulier du côté mexicain de la question démographique.

des années 80 et adopter une approche plus réaliste <sup>17</sup>, voire céder aux pressions du Congrès avec le fameux *Bill Omnibus* (voir : Destler, 1986 ; Le Prestre, 1989 ; Garten, 1985 ; Hamel, 1991).

C'est le réalisme qui va désormais caractériser la politique économique internationale des États-Unis à partir des années Reagan. Ce réalisme passe tout autant par la promotion des valeurs américaines et la défense des intérêts commerciaux américains que par la poursuite de l'idéal d'après-guerre d'un *one undivided world* et l'extension d'un mouvement de libéralisation des échanges en butte aux obstacles qu'ont pu dresser les États sous le couvert du nationalisme et du keynésianisme. Ce nouveau réalisme, les États-Unis vont le mener sur trois fronts : sur le plan international tout d'abord, en relançant les négociations commerciales multilatérales au GATT, en cherchant à renouveler les grandes institutions internationales et, plus récemment, en se faisant les promoteurs d'un nouvel ordre international ; sur un plan bilatéral ensuite, en utilisant la procédure du *fast track* pour négocier sur une base réciproque un meilleur accès à leurs principaux marchés et obtenir la reconnaissance du traitement national pour leurs entreprises implantées à l'extérieur ; sur une base domestique enfin, en dénaturant le principe du *fair trade* et en [40] laissant plus librement cours aux pressions protectionnistes en provenance du Congrès ou des États (voir Baghwati, 1988a).

C'est dans ce nouveau cadre qu'il faut resituer le projet de libre-échange nord-américain, et, dans la même veine, l'initiative des Amériques lancée en 1990 (Government of the United States, 1990). Dans un tel projet, les États-Unis visent trois objectifs. Premièrement, il s'agit de permettre aux entreprises américaines d'élargir leurs marchés, de profiter davantage des avantages comparatifs dont peuvent disposer le Canada et le Mexique, notamment au chapitre des ressources naturelles et des coûts de main-d'œuvre, et de créer un réseau intégré de production et de distribution à l'intérieur d'un marché continental. L'enjeu serait ici d'ordre économique, soit créer un espace économique régional sur lequel pourraient s'appuyer les entreprises américaines pour améliorer leur position concurrentielle et regagner

---

<sup>17</sup> Nous prendrons ce terme dans le sens où on l'entend dans la théorie des relations internationales, soit par opposition à l'idéalisme. Voir, à ce sujet, Goldstein (1988).

ainsi les parts de marché perdues sur les marchés internationaux (Gill, 1990).

Deuxièmement, la libéralisation des échanges et la reconnaissance du traitement national pour les investissements américains doivent lever complètement les différents obstacles à la circulation des marchandises et des capitaux qu'ont pu dresser le Mexique et le Canada sous le couvert du nationalisme économique et venir cimenter dans un marché unique une véritable communauté d'intérêts nord-américaine (Lowenthal, 1990 ; Leyton-Brown et Ruggie, 1987). Il ne s'agit plus simplement ici de redonner aux États-Unis une industrie compétitive, mais de fondre des politiques économiques jusque-là fort discordantes dans une seule et même vision de l'Amérique. L'objectif paraît d'autant mieux réalisable que, cédant aux sirènes du libre-échange, le Mexique et le Canada ont adopté cette vision du continentalisme.

Troisièmement, et cela dans une perspective plus large de libéralisation des échanges à l'échelle mondiale et de renouvellement des institutions internationales, le projet de libre-échange trilatéral procède d'une démarche bien arrêtée de faire progresser plus rapidement les négociations commerciales multilatérales en ouvrant la voie dans des domaines aussi importants pour les États-Unis que peuvent l'être celui des investissements, de la propriété intellectuelle, des services, etc. (Hufbauer, 1989a). Le libre-échange pourrait ainsi servir d'instrument de pression, voire de négociation sur une base réciproque, face à ce que d'aucuns appellent la forteresse Europe ou face au Japon. Le retour à la réciprocité va dans le sens de cette démarche. Par contre, advenant un échec de ce côté, un accord de [41] libre-échange nord-américain pourrait alors constituer une solution de *second best*, une sorte de police d'assurance face à un internationalisme tronqué qu'ils ne peuvent accepter. L'accès au marché américain serait alors considéré comme un privilège et un droit que les États-Unis pourraient négocier sur une base réciproque avec les autres pays.

Aux États-Unis, le problème du libre-échange ne se pose donc pas dans les mêmes termes qu'au Canada et au Mexique. Alors que ce sont surtout les préoccupations économiques internes qui ont conduit ces deux pays à délaisser le modèle interventionniste d'après-guerre et à faire du libre-échange la pierre angulaire d'une stratégie de redéploiement « par le bas », ce sont les préoccupations de puissance qui poussent les États-Unis à donner un tournant plus réaliste à leur

politique internationale et à se rapprocher de leurs voisins immédiats. L'objectif est de prendre appui sur un accord de libre-échange avec le Canada, d'abord, avec le Mexique, maintenant, et peut-être demain avec l'ensemble des pays du continent américain, pour restructurer leur économie et faire avancer leur vision du monde sur la scène internationale.

### ***UNE FORTERESSE AMÉRIQUE ?***

Le projet de libre-échange ne doit donc pas faire illusion. Que l'on considère le projet du point de vue américain ou du point de vue canadien et mexicain, le but n'est pas d'en venir à un bloc exclusif <sup>18</sup>, une telle option revenant pour les trois pays à se couper des grands courants économiques internationaux et à s'enfermer dans un régionalisme qui serait tout à fait intenable sur le plan politique. L'objectif est plutôt de faire du libre-échange la pièce maîtresse d'une stratégie [42] qui doit permettre, d'un côté, au Mexique et au Canada de relancer leur économie et, de l'autre, aux États-Unis, de se replacer en position de force dans l'économie mondiale. Les enjeux sont de taille mais, et c'est la question que nous voulons soulever maintenant, les trois pays contrôlent-ils vraiment tous les paramètres de leur stratégie ? Le Canada, le Mexique et les États-Unis ne risquent-ils pas de se laisser entraîner dans une dynamique qu'ils ne contrôlent pas vraiment ?

---

<sup>18</sup> Comme le rappelait d'ailleurs récemment à ce propos l'ex-ministre du Commerce extérieur du Canada, John Crosbie : "Le but du Canada n'est pas d'en venir à un bloc commercial exclusif, mais plutôt à une base propice à une plus grande coopération internationale". C'est l'idée de communauté d'intérêt que défend ici le ministre canadien du Commerce mais ce qui est important, c'est peut-être moins le fait que le ministre défende une telle idée que le fait qu'il soit obligé aujourd'hui de se défendre de vouloir contribuer à créer un bloc économique nord-américain. Une telle défense est d'autant plus étonnante qu'il y a peu de temps encore, soit peu de temps avant que ne débutent les négociations commerciales bilatérales avec les États-Unis, le gouvernement canadien évoquait précisément, à la défense du libre-échange, le fait que le Canada n'avait pas accès à un bloc économique. C'était justement ce que devait assurer la signature d'un accord, soit l'accès sécuritaire des produits canadiens à leur principal marché (Canada, 1991b).

### *L'accès au marché américain*

Le multilatéralisme a toujours été l'option principale de la politique économique internationale du Canada<sup>19</sup>. C'est lui qui offre encore les meilleures garanties possibles d'accès aux marchés extérieurs dont le pays a besoin pour se développer en même temps que le meilleur contrepoids aux rapports de force que cherchent à imposer les grandes puissances dans les relations internationales. Cela n'a bien sûr jamais empêché le Canada d'entretenir des relations fort étroites avec les États-Unis. Bien au contraire, comme on le sait. En fait, et même si cela peut sembler paradoxal au premier abord, le multilatéralisme reste encore l'option privilégiée du Canada. Et, il en va de même du Mexique (Olea Sisniega, 1990). Son accession récente au GATT ou encore les efforts qu'il déploie pour élargir et consolider ses relations commerciales avec les autres pays d'Amérique latine semble le confirmer. Les acquis du multilatéralisme et surtout le fait que l'on puisse y trouver un contrepoids à l'influence américaine sont beaucoup trop importants pour que le Canada et le Mexique prennent le risque de se laisser enfermer dans le piège du régionalisme.

D'un point de vue économique, le régionalisme a aussi ses limites. Comme nous avons eu l'occasion de le noter plus haut, les avantages que peuvent tirer le Canada et le Mexique d'un accord de libre-échange restent malgré tout limités. À tout le moins, ils ont tendance à être surestimés dans le débat actuel. Les données économiques montrent clairement qu'en termes relatifs, les exportations intrarégionales progressent plus vite que les importations alors qu'au contraire les importations en provenance de l'extérieur ont tendance à croître beaucoup plus rapidement que les exportations vers l'extérieur. Rappelons aussi la faiblesse des échanges entre le Canada et le [43] Mexique. Ces tendances montrent à l'évidence non seulement que le marché nord-américain a ses limites en matière de débouchés mais aussi que les trois pays voient les importations en provenance de

---

<sup>19</sup> Nous nous limiterons essentiellement dans cette section à présenter le débat d'un point de vue canadien.

l'extérieur de la région se substituer progressivement aux importations qu'ils réalisent entre eux. Il est certain que le libre-échange va venir renforcer les liens économiques entre les trois pays et permettre une plus grande rationalisation des activités au sein d'un marché désormais unique. Mais les effets de détournement de commerce et les gains ainsi réalisés resteront malgré tout trop limités pour que l'on puisse envisager le repli sur la zone comme une option économique viable dans le contexte mondial actuel.

Cependant, il y a une donnée incontournable dans le débat actuel sur le libre-échange : c'est la continentalisation de l'économie canadienne et de l'économie mexicaine. C'est peut-être même la donnée principale du débat : malgré tous les efforts entrepris en ce sens, ni le Canada ni le Mexique ne sont parvenus dans les années 60 et 70 à se distancer des États-Unis. Au contraire, les liens économiques avec ces derniers se sont considérablement resserrés durant les années 80, au chapitre des exportations tout particulièrement, mais aussi, dans le cas canadien, au chapitre des investissements.

Le Canada et le Mexique sont comme pris dans un étau : contrôlant de plus en plus difficilement les paramètres de leur propre continentalisation, ces deux pays se retrouveraient dans une position extrêmement vulnérable face à leur principal marché si l'accès de ce dernier ne leur était pas d'une manière ou d'une autre totalement garanti <sup>20</sup>.

Les négociations commerciales entre le Canada et les États-Unis ont amplement montré que l'objectif principal du gouvernement canadien a toujours été d'obtenir de la part de son homologue américain tout autant la sécurité d'accès au marché américain que l'amélioration de cet accès. Ce fut d'ailleurs l'une des questions les plus litigieuses, peut-être même la plus litigieuse, les États-Unis refusant toujours d'accepter le principe

---

<sup>20</sup> Il faudrait bien sûr aussi évoquer les facteurs politiques internes dans les raisons qui motivent un tel choix, et en particulier le fait que, tant du côté canadien que mexicain, la crainte des États-Unis n'est pas étrangère à la décision de ne pas s'engager sur des voies qui risqueraient d'hypothéquer la souveraineté et la marge de manœuvre politique dont souhaitent pouvoir disposer les deux pays. Le renouvellement du personnel politique et le changement radical d'orientation des trois partis actuellement au pouvoir en matière de politique économique internationale est un autre facteur qui mériterait une attention particulière.

d'un mécanisme paritaire de règlement [44] des différends commerciaux. Ce mécanisme a, comme on le sait, été finalement obtenu par le Canada mais on peut s'attendre à ce que les négociations actuelles butent encore une fois sur cette question.

L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) en est à sa quatrième année d'application et, déjà, il est clair que le processus d'intégration des deux économies ne se fait pas aussi facilement qu'on l'envisageait au moment des négociations bilatérales : l'économie canadienne connaît d'énormes problèmes d'ajustement et les sorties de capitaux en direction des États-Unis sont plus importantes que jamais <sup>21</sup>. Mais, surtout, les difficultés récentes rencontrées dans l'application du traité de libre-échange montrent à quel point la sécurité d'accès au marché américain tant recherchée est encore bien loin d'être assurée. C'est une donnée politique que le Canada et encore moins le Mexique ne peuvent contrôler.

L'ampleur du déficit extérieur et les difficultés économiques ont exacerbé, ces dernières années, les tendances protectionnistes, voire fait réapparaître un fort sentiment isolationniste aux États-Unis. La pénétration étrangère est de plus en plus vivement perçue aux États-Unis comme une agression et une véritable menace à la sécurité nationale ; qu'il s'agisse des marchandises, des capitaux ou des personnes. L'administration américaine doit composer avec des forces profondément ancrées dans la société et arbitrer entre les considérations d'ordre domestique et les considérations d'ordre international dans la définition de sa politique économique internationale (Government of the United States, 1991). Le problème, ce n'est pas que les sentiments isolationnistes et les tendances protectionnistes existent, mais que ceux-ci s'imposent avec suffisamment de force au point de détourner le projet de libre-échange de son objet, soit celui d'assurer l'accès aux marchés sur une base réciproque et de permettre un « repositionnement » des États-Unis, et avec eux de l'ensemble économique nord-américain, sur la scène économique mondiale, voire qu'elles enveniment les relations triangulaires à un degré tel que, placés devant une situation

---

<sup>21</sup> Il faut noter à cet égard que les données relatives au commerce extérieur sont un peu trompeuses. L'excédent commercial réalisé par le Canada et le Mexique est surtout attribuable à la dévaluation du dollar canadien et du peso par rapport au dollar des États-Unis. Dans les deux pays, la sensibilité du solde commercial par rapport au cours du change est très forte.

politiquement intenable sur le plan domestique, le Canada et le Mexique n'aient d'autre choix que de reculer (Pastor, 1989).

[45]

Même si un accord a finalement été conclu entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, à la hâte il faut le dire et sous la pression des négociateurs américains, le 12 août 1992, on ne peut exclure la possibilité de voir celui-ci remis en question par l'un ou l'autre des trois signataires. Un tel scénario reste cependant pour le moment improbable. Les trois pays sont trop engagés politiquement dans le dossier et les enjeux économiques sont trop importants pour que les gouvernements puissent revenir en arrière <sup>22</sup>. En fait, si les trois pays semblent s'être engagés dans un processus relativement irréversible d'intégration continentale, c'est l'autre scénario qui semble le plus probable à l'heure actuelle, soit celui d'une escalade de tensions entre l'Amérique du Nord, l'Europe et le Japon, escalade qui pourrait alors faire du marché nord-américain un bloc économique sous hégémonie états-unienne.

### *Une escalade de tensions ?*

La position des États-Unis dans le dossier du libre-échange, rappelons-le, répond à un double impératif : un impératif économique et commercial, tout d'abord, soit redynamiser l'économie et restaurer l'équilibre de la balance commerciale ; un impératif politique, ensuite, soit faire avancer la vision libérale du monde qu'ils ont toujours défendu depuis la guerre. Or, sur ces deux plans, la position américaine se heurte à deux séries de problèmes. Premièrement, la carte économique du monde s'est profondément modifiée durant les 40 dernières années.

---

<sup>22</sup> Il n'en demeure pas moins que le projet d'intégration continentale sous sa forme actuelle ne peut être mené à terme sans qu'il n'y ait de concessions majeures de la part du Mexique et du Canada comme on a pu le constater lors des négociations bilatérales entre le Canada et les États-Unis. La garantie d'accès au marché américain ne fut alors obtenue qu'en contrepartie de reculs importants, que ce soit en matière de contrôle des investissements, de politiques agricoles, d'aide à l'industrie, de contenu national ou encore d'accès aux marchés publics. Il semble bien qu'il en a été de même lors des négociations trilatérales.

Dans un monde devenu tripolaire, non seulement les États-Unis doivent-ils tenir compte des intérêts économiques et commerciaux que poursuivent ces deux autres grands acteurs de la scène économique internationale que sont aujourd'hui l'Europe et le Japon, mais aussi doivent-ils désormais composer avec d'autres visions de la sécurité économique internationale que la leur. Deuxièmement, confrontés à un déséquilibre grandissant de leur commerce, avec le Japon et les pays d'Asie du Sud-Est tout particulièrement, les États-Unis ne [46] peuvent comme autrefois compter ni sur le seul dynamisme de leur économie ni sur le seul jeu du marché pour assurer leur suprématie dans l'économie mondiale.

Face à la CEE, l'attitude des États-Unis a toujours été ambivalente (Bourinet, 1987 ; De Clerq, 1987 ; Hufbauer, 1989b ; Wellenstein, 1986). D'un côté, ils ont toujours souhaité une Europe forte, particulièrement au moment de la guerre froide, de l'autre, ils ont toujours fait preuve d'un certain agacement, voire d'une certaine agressivité, à l'endroit de ses politiques, et particulièrement de sa politique agricole, et de ses pratiques interventionnistes. En concurrence dans de nombreux domaines, les Américains ont toujours reproché aux pays européens leurs pratiques jugées déloyales en matière de commerce et leur politique de subsides et d'aide à l'industrie et à l'exportation. De leur côté, il faut le dire aussi, les Européens ont toujours reproché aux États-Unis leur paternalisme et leur politique de puissance à leur endroit et, plus récemment, de vouloir relier leur politique économique internationale aux aléas de leur déficit commercial.

Il est certain que la politique commerciale reste encore l'une des grandes faiblesses de l'Europe. Après 30 ans de fonctionnement, la CEE n'est pas vraiment parvenue à mettre sur pied une politique commune tout à fait cohérente. Le manque de pouvoirs des institutions communautaires et les pressions des États membres font que la CEE a toujours éprouvé certaines difficultés à arbitrer entre les intérêts nationaux et ceux de la Communauté dans son ensemble. Elle n'a pu non plus éviter que la politique commerciale présente certaines tendances au protectionnisme (Yannopoulos, 1985 ; Weidemann,

1990), à l'égard du Japon et des pays d'Asie du Sud-Est notamment <sup>23</sup>. Mais, faut-il préciser, ces tendances restent limitées, la CEE étant même, selon certains auteurs, plus ouverte que l'Amérique du Nord et l'Asie. Tout indique aussi que la réalisation du marché intérieur devrait parallèlement conduire à une ouverture plus grande vis-à-vis du reste du monde et à une plus grande unité sur la scène internationale (Maillet et Rollet, 1986 ; Nolling, 1988). En fait, malgré ses faiblesses, la politique commerciale reste une pièce importante du projet européen : c'est elle qui confère à la Communauté son statut de marché [47] unifié et qui lui donne son pouvoir de négociation sur la scène internationale <sup>24</sup>. C'est elle aussi qui constitue une source permanente de litige avec les États-Unis. Les dernières négociations du GATT, que ce soit à propos des politiques agricoles ou des barrières non tarifaires, l'ont d'ailleurs montré crûment. Mais, par delà le contentieux commercial proprement dit, on peut se demander si, en fin de compte, ce ne sont pas deux visions du monde, deux visions des relations économiques internationales qui s'opposent.

On a souvent tenté d'établir un parallèle entre le projet européen de marché unique qui doit voir le jour en 1993 et le projet nord-américain de libre-échange. Les deux projets se prêtent d'autant plus facilement à la comparaison que le qualificatif de forteresse peut être, non sans abus de langage il faut bien le dire, appliqué aussi bien à l'Europe qu'au projet nord-américain. Certes, tant en Europe qu'en Amérique du Nord, retrouvons-nous le même désir de constituer un grand marché pour mieux répondre aux exigences de la concurrence internationale et regrouper dans une « solide association économique » des pays que l'histoire et la géographie poussent tout naturellement à se rapprocher. Là s'arrête cependant la comparaison. Les données statistiques présentées plus haut nous ont permis de voir à quel point le degré de cohésion et de complémentarité entre les pays était beaucoup plus grand en Europe qu'il ne l'est en Amérique du Nord. Mais, surtout, les deux

---

<sup>23</sup> Le recours à l'article XXII de l'Accord général sert notamment d'instrument de négociation avec le Japon.

<sup>24</sup> Rappelons encore une fois que tel n'est pas le cas dans le projet de libre-échange nord-américain. En théorie, chaque pays reste souverain en matière de politique économique internationale.

projets sont de nature beaucoup trop différente pour que nous n'en tenions pas compte dans le débat sur les blocs économiques.<sup>25</sup>

En se regroupant, les pays européens cherchent non seulement à créer un nouvel espace de souveraineté mais aussi à se doter d'institutions régionales qui répondent tout autant à des préoccupations sociales qu'à des préoccupations économiques. C'est peut-être là que [48] réside toute l'originalité du projet européen : vouloir mettre en place un modèle de gestion communautaire qui réponde tout autant aux exigences d'efficacité économique qu'aux exigences d'une plus grande sécurité collective. En somme, ce qu'il s'agit de mettre en place à un niveau régional, c'est un véritable modèle d'économie mixte, un modèle que les contraintes de la libéralisation des échanges ne permettent plus de réaliser adéquatement sur une base nationale ; le modèle que les conditions d'après-guerre n'ont pas permis d'instaurer comme certains, à commencer par Keynes, auraient souhaité, sur une base multilatérale<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Sans doute y a-t-il lieu d'être plus nuancé aujourd'hui. Dans une large mesure, l'adoption du Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur, puis la signature de l'Acte unique en février 1986, sont apparus comme des solutions un peu magiques pour surmonter les blocages auxquels faisait alors face la construction communautaire. Ce faisant, on a sans aucun doute ouvert de nouvelles perspectives à l'Europe en libérant les marchés des contraintes de plus en plus lourdes d'une Europe communautaire et en imposant aux États des contraintes d'ajustement dictées par les nécessités du marché. Mais ainsi, on peut se demander si l'Europe n'est pas du même coup en train de perdre la perspective politique au profit d'une perspective économique d'efficacité, et de perdre ce qui avait fait son originalité.

<sup>26</sup> Il y a une différence notable entre ce qui sera le projet d'économie mixte que l'on retrouvera à l'intérieur des pays et le projet d'ordre multilatéral que l'on implantera sur la scène internationale. On a trouvé cette formule d'ailleurs : Keynes à l'intérieur, Adam Smith à l'extérieur. La formule est sans doute exagérée. Les deux projets ont été, pour un temps du moins, intimement liés et ont répondu tous deux à une volonté politique nouvelle non seulement d'adapter les institutions aux nouvelles réalités économiques mais aussi, et surtout devrait-on dire, de trouver des formes institutionnelles qui réconcilient sur le plan intérieur l'État et le marché et assurent sur le plan extérieur la sécurité des marchés et des États. Mais alors que sur le plan domestique on est allé relativement loin dans ce processus de réencastrement de l'économie dans le social pour reprendre la formule de Polanyi, sur le plan international le projet d'ordre multilatéral s'est rapidement limité à une

Le projet d'ALENA ne va pas du tout dans cette direction. Il relève d'une philosophie tout à fait différente des relations économiques internationales. L'intégration économique n'est envisagée que dans la perspective fonctionnaliste d'un démantèlement progressif des obstacles au commerce et à la libre circulation des marchandises et des capitaux<sup>27</sup>. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'engager la souveraineté des États dans un projet politique commun et encore moins d'envisager les conditions dans lesquelles doit se faire l'intégration autrement que sous l'angle d'une adaptation des trois économies aux [49] forces du marché<sup>28</sup>. On peut parler ici dans une certaine mesure de vide institutionnel. Un vide qui place les États-Unis dans une position tout à fait exceptionnelle non seulement pour faire avancer au travers du libre-échange leur vision institutionnelle du

---

formule de compromis ; compromis qui devait permettre aux États de poursuivre les objectifs domestiques et aux marchés de se développer dans la stabilité. Cette formule a très rapidement montré ses limites avec le développement rapide des marchés internationaux que l'on a voulu de plus en plus libre de toute entrave, un développement qui est venu progressivement réduire la marge de manœuvre des États sans que, pour autant, l'on soit parvenu à accroître réellement le pouvoir d'intervention des institutions internationales. On peut sans doute discuter du degré de réalisme du second type de projet dans un monde de plus en plus ouvert mais il n'en demeure pas moins que si nous nous replaçons dans la perspective interventionniste d'après-guerre c'est sans doute celui qui se rapproche le plus tant de l'esprit que de la lettre du grand projet de sécurité économique internationale que l'on tenta d'instaurer.

<sup>27</sup> Il faudrait d'ailleurs noter que le projet d'ALENA laisse entièrement de côté le problème de la circulation des personnes. L'objectif serait même plutôt de parvenir à un meilleur contrôle des flux migratoires.

<sup>28</sup> Le gouvernement conservateur a toujours bien pris soin de souligner qu'il n'était pas question d'engager la souveraineté du Canada au-delà de la libéralisation des échanges et de négocier avec les États-Unis d'autres questions que commerciales. Seront ainsi rejetées d'autres formules possibles comme la constitution d'une union douanière ou la constitution d'un marché commun. De même, le gouvernement refusera-t-il toujours de discuter au moment des négociations bilatérales des questions relevant de la culture, du développement régional ou encore de la sécurité sociale du revenu. Mais dans quelle mesure est-il vraiment possible de tracer une ligne de démarcation bien nette entre ces questions et les questions purement commerciales ? C'est un problème qui est somme toute resté sans réponse. Voir, à ce sujet, Deblock (1990).

marché et de la démocratie au Canada et au Mexique mais aussi pour pouvoir rallier plus facilement ces deux pays à leurs vues sur toutes les grandes questions internationales <sup>29</sup>.

Il s'agit là d'un point important : vulnérables vis-à-vis des États-Unis sur le plan économique, le Canada et le Mexique le sont aussi sur le plan politique ; et tout particulièrement sur toutes les questions d'ordre international. Ces deux pays souffrent à l'heure actuelle d'un double handicap par rapport aux États-Unis : premièrement, l'un comme l'autre ne sont jamais vraiment parvenus dans le passé, et ce malgré leurs efforts, à se distancer de leur puissant voisin et à pouvoir s'affirmer de manière durable comme puissances moyennes sur la scène internationale ; deuxièmement, en cherchant à se rapprocher des États-Unis, ils ont non seulement pris le parti d'accepter une forme beaucoup plus active d'intégration de leur économie à celle de ces derniers mais aussi celui de former avec eux une communauté d'intérêts qui les place directement, en raison de leur faible poids sur la scène internationale, en situation de partenaire junior des États-Unis. Et, en ce sens, disposant de beaucoup moins d'autonomie qu'auparavant sur le plan domestique, on voit mal comment, dans le cadre d'un accord de libre-échange trilatéral, le Canada et le Mexique pourraient échapper à l'influence des États-Unis sur la scène internationale <sup>30</sup>. On voit mal aussi comment, après avoir délibérément remis [50] en question leurs propres modèles d'intervention étatique, ces deux pays ne seraient pas enclins à reprocher aux Européens leur propre interventionnisme, voire une certaine forme d'isolationnisme que tend à favoriser le dynamisme des échanges intrarégionaux.

---

<sup>29</sup> L'alignement de la position canadienne sur la position américaine à propos de l'Europe lors des négociations de la Ronde Uruguay ou l'alignement du Mexique avec les Alliés lors de la guerre du Golfe indique à tout le moins un certain glissement de ce côté.

<sup>30</sup> Les faits parlent d'eux-mêmes en la matière : en 1987, le commerce entre l'Amérique du Nord et le reste du monde représentait 56,8 % des exportations totales et 69,3 % des importations totales (tableau 6). À eux seuls, les États-Unis étaient responsables de 85,8 % des exportations et de 91,3 % des importations hors-zone ; 71,2 % de leurs exportations et 78,5 % de leurs importations se font aussi avec le « reste du monde », c'est-à-dire avec les pays autres que le Canada et le Mexique. C'est 8,5 % des exportations et 12 % des importations mondiales.

Géant économique, l'Europe n'a cependant pas sur le plan international le poids politique que lui confère son poids dans l'économie mondiale. Le conflit du Golfe l'a montré, elle ne semble pas non plus vouloir, et encore moins pouvoir, contester le leadership des États-Unis sur la scène mondiale. Par contre, les négociations de l'Uruguay Round ont montré que les États-Unis ne pouvaient plus compter comme autrefois sur les divisions internes et sur les faiblesses de sa politique commerciale. Les pays européens ont au contraire fait preuve en matière agricole d'une solidarité exemplaire que ni les attaques américaines ni celles des 14 pays du groupe de Cairns ne sont vraiment parvenues à ébranler. En fait, comme on le sait, seule la décision de reporter les négociations a permis d'éviter que cette ronde ne s'enlise dans un débat de principes. Une leçon doit cependant être tirée de ces discussions : le danger est de plus en plus grand de voir le fossé se creuser entre, d'un côté, une Europe en quête d'une véritable légitimité internationale et, de l'autre, une Amérique, entendons par là essentiellement les États-Unis, à la recherche de solutions à ses problèmes de déclin économique et commercial. Et, dans un cas comme dans l'autre, ce sont les règles internationales établies qui risquent d'être détournées, et ce d'autant plus facilement que l'article XXIV de l'Accord général n'est assorti d'aucun garde-fou.

Par rapport au Japon et, dans une moindre mesure, par rapport aux autres pays d'Asie du Sud-Est, les choses se présentent de manière différente : le problème relève essentiellement de la rivalité économique et le déséquilibre commercial constitue la principale pomme de discorde.

Le déséquilibre commercial avec le Japon constitue la principale source de litige avec les États-Unis. L'ensemble de la région concentre une part croissante du commerce extérieur des États-Unis, les exportations américaines à destination de cette région couvrent de moins en moins les importations en provenance de cette région et le déséquilibre commercial s'aggrave d'année en année. La forte montée du dollar américain a certainement contribué à la détérioration de la [51] balance commerciale des États-Unis, mais la faible sensibilité du déficit commercial à la dépréciation du dollar depuis lors montre que le problème a des causes structurelles qu'il faut rechercher dans le dynamisme en perte de vitesse de l'économie américaine, dynamisme

auquel ils veulent redonner toute sa vigueur en prenant appui sur le marché nord-américain.

Dans un ouvrage récent, Robert Gilpin (1987) a évoqué la possibilité de voir se créer un axe États-Unis Japon. La constitution d'un tel axe (ce que Gilpin appelle *Nichibeï Economy*) semble d'autant plus plausible au premier abord que les deux économies dépendent étroitement l'une de l'autre et que les États-Unis disposent toujours d'une certaine avance technologique dans de nombreux domaines. Une autre hypothèse souvent envisagée est celle d'un regroupement économique des pays d'Asie du Sud-Est autour du Japon. Ces deux hypothèses se heurtent cependant à de nombreux obstacles, à commencer au Japon même.

Le commerce extérieur du Japon est trop orienté vers l'Europe et l'Amérique du Nord pour qu'un projet de regroupement économique en Asie du Sud-Est soit une option économique intéressante à l'heure actuelle. Le lourd contentieux historique du Japon avec les autres pays de la région constitue un autre facteur qui ne pousse pas dans cette direction. C'est du moins ce que semble confirmer la plupart des études consacrées à la politique économique internationale du Japon (Ikl et Nakanishi, 1990 ; Kalder, 1988). L'isolationnisme dont fait preuve le Japon sur la scène internationale et les atouts dont dispose son industrie rendent aussi très difficile la réalisation d'une relation bilatérale privilégiée avec les États-Unis.

En fait, les relations économiques entre le Japon et les États-Unis n'ont jamais été sereines. L'adoption du *Bill Omnibus* et la perspective d'un accord de libre-échange nord-américain ne sont pas de nature à améliorer les relations entre les deux pays. Et il en va de même dans les relations entre le Japon et l'Europe, tout particulièrement depuis l'adoption par la Communauté d'une réglementation *anti-dumping* directement orientée contre lui (Le Lièvre et Houben, 1987). Certes, pour le moment, la politique économique internationale du Japon reste encore essentiellement « réactive », mais certains changements sont observables <sup>31</sup>. La perspective d'un isolement sur la scène internationale et les risques de fermeture des marchés, que ce [52] soit en Europe ou en Amérique du Nord, l'obligent à abandonner l'approche *low profile* qu'il a toujours eue jusqu'ici et à chercher à jouer un rôle plus actif sur

---

<sup>31</sup> Voir l'article d'Alexander MacLeod dans cet ouvrage.

la scène internationale. Mais, ce faisant, les points de tension avec ses autres partenaires ne peuvent que se multiplier et peut-être alors pousser le Japon à rechercher lui aussi les avantages d'une association économique avec d'autres pays d'Asie du Sud-Est. En tout cas, le protectionnisme de zone que pratique l'Europe à son endroit et la définition de plus en plus tronquée que donnent les États-Unis à la notion de commerce loyal (*fair trade*) ne sont pas de nature à favoriser un climat de coopération entre les trois grandes régions économiques du monde.

On voit donc que, tant à l'égard de l'Europe que du Japon, la politique économique internationale des États-Unis se heurte à de sérieux obstacles. Le poids de l'Europe dans l'économie mondiale et le déséquilibre commercial avec le Japon et les autres pays d'Asie du Sud-Est ne les placent pas dans une position très favorable, que ce soit pour faire avancer leur vision du monde ou pour espérer redevenir le centre de gravité de l'économie mondiale. Sur le plan politique, ils doivent désormais composer avec l'Europe et sa vision du monde, et sur le plan économique, avec un Japon dont ils dépendent de plus en plus sur le plan financier. Dans ces conditions, le risque est grand que, ne pouvant atteindre leurs objectifs, les États-Unis, et avec eux dans leur mouvance le Canada et le Mexique, se trouvent finalement pris au piège de leur propre stratégie et que celle-ci se retourne contre eux en les entraînant dans une dynamique de repli sur l'espace continental qu'ils occupent.

## **CONCLUSION**

Notre intention dans ce texte était de vérifier si l'hypothèse selon laquelle un ALENA pouvait conduire à la création d'un bloc économique en Amérique du Nord et, par le fait même, provoquer une fracture importante dans l'économie mondiale était fondée.

Notre démarche a consisté tout d'abord à voir ce que pouvait représenter un espace économique régional composé des États-Unis, du Canada et du Mexique au sein de l'économie mondiale. Un tel espace concentrerait alors 16,5 % des exportations mondiales et un peu moins de 20 % des importations. L'analyse statistique nous a cependant permis de faire ressortir quatre points importants. Premièrement,

l'ensemble ne représente que la moitié du commerce total de la CEE, cette dernière représentant à elle seule environ 39 % des [53] exportations mondiales et 37 % des importations. Qui plus est, alors que la part de la CEE dans l'économie mondiale reste relativement stable, celle de l'Amérique du Nord décline, notamment au chapitre des exportations.

Deuxièmement, extrêmement polarisée sur les États-Unis, l'Amérique du Nord ne présente pas le même degré de cohésion interne que la CEE. En outre, la progression du commerce intrarégional n'est forte qu'au chapitre des exportations. Au chapitre des importations, les trois pays, à commencer par les États-Unis, ont davantage tendance à se tourner vers l'extérieur que les uns vers les autres.

Troisièmement, la région est non seulement très ouverte sur « le reste du monde », mais sa balance du commerce est aussi extrêmement déficitaire. De plus, ces deux tendances se sont accentuées durant la dernière décennie.

Quatrièmement, enfin, la création d'un marché unique offre aux trois pays des perspectives de croissance beaucoup trop limitées pour que l'on puisse envisager des effets de détournement de commerce importants. Le problème tient tout autant aux différences considérables de taille et de niveaux de développement qui existent entre les pays qu'au potentiel de substitution aux importations qu'offre chacun des trois pays.

Il ne semble pas, à la lumière des données économiques et politiques du problème, que l'on puisse envisager la création d'une association économique nord-américaine dans la perspective d'une stratégie de repli. Au contraire, et c'est ce que nous avons voulu aussi montrer, le libre-échange répond à des motivations de relance économique, dans le cas du Canada et du Mexique, et de « repositionnement » dans l'économie mondiale, dans le cas des États-Unis. Par contre, et c'est ce que nous avons démontré dans un deuxième temps, l'objectif des États-Unis de se servir d'un ALENA comme d'une puissante arme de négociation, voire de rétorsion, pour ouvrir les marchés et promouvoir leur vision du monde se heurte à deux types d'obstacle : aux objectifs que se sont eux-mêmes donnés le Canada et le Mexique d'une part, et, d'autre part, sur la scène internationale, aux objectifs que poursuivent les Européens à l'intérieur de leur projet communautaire et à la politique

commerciale du Japon et, dans une moindre mesure, à celle des autres pays d'Asie du Sud-Est.

L'importance des liens économiques qui unissent le Canada et le Mexique aux États-Unis et le degré d'engagement politique dans le dossier du libre-échange nous empêchent d'envisager sérieusement un [54] scénario de rupture, sauf peut-être du côté américain en raison des craintes que suscite la menace d'une concurrence « par le bas » de la part du Mexique. C'est plutôt l'autre scénario qui semble dans leur cas le plus probable, soit celui d'une subordination progressive de leur politique économique internationale à celle des États-Unis et d'une régionalisation complète de leur statut international.

Sans aller jusqu'à dire avec Kindleberger (1981) qu'il ne peut y avoir de régime économique international stable sans l'existence d'une puissance hégémonique, force est cependant de constater que la configuration de l'économie mondiale n'est pas à l'heure actuelle très propice à la coopération internationale. Comme le soulignait Cooper (1987), tant et aussi longtemps que les pays ne parviennent pas à s'entendre sur les fins de la coopération internationale, il est bien difficile de s'entendre sur les moyens <sup>32</sup>. En ce sens, le projet d'ALENA ne doit pas faire illusion : une telle initiative n'est pas forcément de nature à favoriser cette entreprise ; ce serait même plutôt tout le contraire. Le régime économique international se trouve à l'heure actuelle sérieusement ébranlé par le déclin de puissance des États-Unis, déclin que ces derniers cherchent à contrer en se servant du libre-

---

<sup>32</sup> L'état des discussions commerciales à Genève, la proposition américaine de remplacer le G-7 par un G-3, les efforts pour renouveler le GATT et mieux rapprocher cette institution du Fonds monétaire international, le nouveau rôle joué par l'Organisation de coopération et de développement économique dans la coordination des politiques économiques, voire le fait que ce soient aujourd'hui les États-Unis et non plus comme auparavant les pays du tiers-monde qui parlent de nouvel ordre international témoignent sans aucun doute des efforts qui sont poursuivis en ce moment pour en arriver à un nouveau compromis historique qui, à l'instar de celui qui permit au projet d'ordre multilatéral de voir le jour après la guerre, puisse à la fois répondre aux nouvelles exigences de la sécurité économique internationale et satisfaire les intérêts de puissance que défendent les États. Mais jusqu'où les pays, et en premier lieu les États-Unis, sont-ils prêts à aller dans cette grande entreprise ? L'impression d'urgence est-elle même simplement ressentie ? On peut en douter.

échange. Le problème de cette stratégie ce n'est pas qu'elle réussisse mais au contraire qu'elle échoue comme tout semble l'indiquer.

L'incapacité des États-Unis de faire avancer leur vision du monde et d'ouvrir davantage les marchés d'Europe et d'Asie pourrait en effet les amener à durcir leurs positions et les entraîner dans un unilatéralisme qui pourrait conduire l'Europe à se replier davantage sur elle-même et les pays d'Asie à se rapprocher davantage les uns des autres, voire à former aussi une association économique, même si ce n'est pas leur intention pour le moment. Une telle évolution des relations économiques internationales pourrait alors produire l'effet [55] contraire de celui recherché, soit la régionalisation des rapports internationaux et la consolidation des échanges autour de trois pôles, les États-Unis, le Japon et l'Allemagne. En repli sur leur espace, les États-Unis entraîneraient alors dans leur sillage le Canada et le Mexique et feraient de l'accès à leur marché un privilège qui ne serait accordé que sur une base réciproque.

En fait, ce qui ressort de notre analyse, c'est que le projet de libre-échange véhicule sa large part d'illusions. Illusions, dans la mesure où l'on ne peut qu'avoir des doutes sur la marge de manœuvre dont peuvent disposer le Canada et le Mexique sur la scène internationale face à la politique de puissance que poursuit leur puissant voisin. Illusions aussi dans la mesure où le régionalisme est mis au service d'un internationalisme qui relève davantage d'une vision géostratégique des relations internationales que de l'idéal de coopération. Et, si nous avons pu parler du libre-échange nord-américain comme du joker des États-Unis, reste à savoir si la carte peut vraiment être utilisée sans risque...

[56]

## ***RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES***

ALLAIS, M. (1972), *La libéralisation des relations économiques internationales*, Paris, Gauthier-Villars.

BALASSA, B. (1961a), *The Theory of Economix Integration*, Homewood, Richard D. Irwin.

BALASSA, B. (1961b), « Towards a Theory of Economic Integration », *Kyklos*, vol. 14, n° 1, 1-17.

BERGSTEN, F. C. (1990), « The World Economy after the Cold War », *Foreign Affairs*, été, vol. 69, n° 3, 95-112.

BHAGWATI, J. (1988a), « The United States and Trade Policy : Reversing Gears », *Journal of International Affairs*, vol. 42, n° 1, automne, 93-108.

BHAGWATI, J. N. (1988b), *Protectionism*, Cambridge Mass., MIT Press.

BOURINET, J. (1987) (dir.), *Les relations Communauté européenne-États-Unis*, Paris, Économica.

BRESSAND, A. (1987), « Prospective des relations économiques euro-américaines », dans : J. BOURRINET, (1987), 53-62.

BRUNELLE, D. et DEBLOCK, C. (1991), « Canada and Continentalism : an Analysis of the New Parameters of Integration », Montréal, Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine, *Cahier de recherche*, 91-2.

CANADA, Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985), *Rapport*, vol. 2, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada.

CANADA, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada (1991a), « Déclaration du ministre du Commerce extérieur, M. John Crosbie, concernant les négociations sur le libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique », Ottawa, 5 février.

CANADA, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada (1991b), « Le Canada et le libre-échange en Amérique du Nord. Notes pour une allocution du ministre du Commerce extérieur, M. John Crosbie, à Mexico », Mexico, 18 février.

COOPER RICHARD, N. (1987), « Coopération économique internationale : panorama d'ensemble et coup d'œil sur l'avenir », dans *OCDE, Interdépendance coopération dans le monde de demain*, Paris, 202-221.

DE CLERQ, W. (1987), « The US and EC : Brothers yet Foes ? », *European Affairs*, n° 3, juillet-août, 12-13.

DEBLOCK, C. (1990), « Les paramètres de la politique économique internationale canadienne », Mexico/Montréal, Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine, *Cahier de recherche*, 90-1.

DESTLER, I. M. (1986), *American Trade Politics : Under Stress*, Washington, Institute for International Economics.

EMMERIJ, L. (1989), « Quelques conclusions de principe », dans : OCDE (1989), 19.

[57]

GARTEN, J. E. (1985), « Gunboat Economics », *Foreign Affairs*, vol. 63, n° 3, 538-559.

GILL, S. (1990), *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge, Cambridge University Press.

GILPIN, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.

GOLDSTEIN, J. (1988), « Ideas, Institutions and American Trade Policy », *International Organisation*, vol. 42, n° 1, hiver, 179-218.

GOVERNMENT OF THE UNITED STATES (1990), « Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative, 2 July », *Presidential Documents*, vol. 26, n° 26, 1002-1003.

GOVERNMENT OF THE UNITED STATES (1991), *Hearings of the Senate Finance Committee on US.-Mexico Free Trade*, Washington, D.C., janvier.

HABERLER, G. (1943), « The Political Economy of Regional or Continental Blocs », dans : Seymour Harris (1943), 344.

HAMEL, B. (1991), « Le nouvel ordre international et la politique commerciale des États-Unis : quelques développements récents », Montréal, Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine, *Cahier de recherche*, 91-3, mars.

HARRIS, S. (1943) (dir.), *Postwar Economic Problems*, New York, Mc Graw Hill, 325-344.

HART, M. (1990), *A North American Free Trade Agreement*, Ottawa, Institute for Research on Public Policy, juillet.

HUBER, J. (1989), « The Practice of GATT in Examining Regional Arrangements under Article XXIV », *Journal of Common Market Studies*, vol. XIX, n° 3, 281-298.

HUFBAUER, G. C. (1989a), « Beyond GATT », *Foreign Policy*, vol. 77, hiver, 64-76.

HUFBAUER, G. C. (1989b), « Europe 1992 : An American Perspective », Washington, *Brookings Institute*.

IKL, F. C. et NAKANISHI, T. (1990), « Japan's Grand Strategy », *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 3, été.

IMF (1991), « The Corning Emergence of Three Giant Economic Blocs », *IMF Survey*, premier avril, 89 et suiv.

KALDER, K. E. (1988), « Japanese Foreign Economic Policy Formation : Explaining the Reactive State », *World Politics*, vol. XL, n° 4, juillet.

KINDLEBERGER, C. (1981), « Dominance and Leadership in the International Economy », *International Studies Quarterly*, vol. 25, n° 2, 242-254.

LE LIÈVRE, L. R. et HOUBEN, L. G. (1987), « EC versus Japan : The Community's Legal Weapons », *Common Market Law Review*, vol. 24, n° 3, automne, 427-455.

LE PRESTRE, P. (1989), « Les États-Unis : vers un nouvel isolationnisme ? », *Politique*, automne, n° 16, 5-34.

[58]

LEYTON-BROWN, D. et RUGGIE, J. G. (1987), « The North American Political Economy in the Global Context : An Analytical Framework », *International Journal*, vol. 42, n° 1, 3-24.

LIPSEY, R. G. (1957), « The Theory of Customs Unions », *Economica*, février,

LIPSEY, R. G. (1960), « The Theory of Customs Unions : A general Survey », *Economic Journal*, vol. 60, 496-513.

LIPSEY, R. G. (1968), « Economic Unions », dans : D.L. Sills (1968), 540-547.

LIPSEY, R. G. et LANCASTER, K. (1957), « The General Theory of Second Best », *Review of Economic Studies*, vol. XXIV, 11-32.

LIPSEY, R. G. et SMITH, M G. (1985), *Taking the Initiative : Canada's Trade Options in a Turbulent World*, Montréal, C.D. Howe Institute.

LOWENTHAL, A. F. (1990), « Rediscovering Latin America », *Foreign Affaire*, vol. 69, n° 4, automne, 27-41.

MAILLET, P. et ROLLET, P. (1986), « L'insertion de l'Europe dans la division internationale du travail : appréciations et suggestions », *Revue du marché commun*, n° 299, juillet-août, 371-386.

MARTIN, P. (1990), « L'après-Tokyo round : la réciprocité spécifique dans la politique commerciale américaine récente », *Études internationales*, vol. XXI, n° 1, mars, 5-38.

NOLLING, W. (1988), « Single European Market », *Intereconomics Review of International Trade and Development*, vol. 23, novembre-décembre, 255-260.

OCDE (1989), *Un monde ou plusieurs ?*, Paris, OCDE.

OLEA SISNIEGA, M. A. (1990), « Las Negociaciones de Adhesion de Mexico al GATT », *Foro Internacional*, vol. 30, n° 3, février-mars, 497-535.

PASTOR, R. (1989), *Limits to Friendship : The United States and Mexico*, Vintage Press.

PREEG, E. H. (1974), *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington, National Planning Association.

ROBSON, P. (1980), *The Economics of International Integration*, Londres, Georg Allen & Unwin.

SILLS, D. L. (1968) (dir.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Londres, MacMillan.

TINBERGEN, J. (1965), *International Economy Integration*, Amsterdam, Elsevier Publishers.

TOVIS, A. (1988), « Trade Discrimination in the Thirties and Eighties », *World Economy*, vol. 11, n° 4, décembre, 501-513.

VINER, J. (1950), *The Customs Unions Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace.

WEIDEMANN, R. (1990), « The Anti-dumping Policy of the European Communities », *Intereconomics Review of International Trade and Development*, janvier-février, 28-35.

WEINTRAUB, S. (1990a), *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, New York, Oxford University Press.

[59]

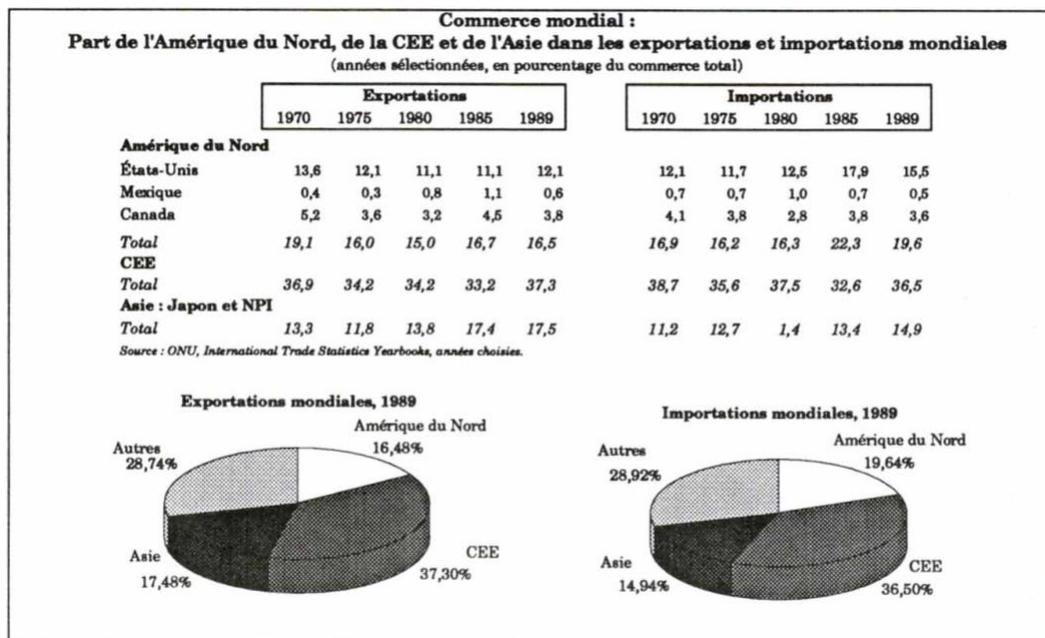
WEINTRAUB, S. (1990b), *Transforming the Mexican Economy : The Satinas Sexenio*, Washington, D.C., National Planning Association.

WELLENSTEIN, E. (1986), « Political Implications of US-EC Economic Conflicts », *Government and Opposition*, vol. 21, automne, 387-395.

YANNOPOULOS, G. (1985), « The Europe an Community's Common External Commercial Policy », *Journal of World Trade*, n° 19, septembre-octobre, 451-465.

[60]

**Tableau 1**  
**Commerce mondial :**  
 Part de l'Amérique du Nord, de la CEE et de l'Asie  
 dans les exportations et importations mondiales  
 (années sélectionnées, en pourcentage du commerce total)



[61]

Tableau 2  
Orientation du commerce :  
Commerce régional et extra-régional, 1970-1987  
(en pourcentage du commerce total de chaque région)

|  | CEE  |      |      |        | Amérique du Nord |      |      |        | Asie : Japon et NPI |      |      |        |
|--|------|------|------|--------|------------------|------|------|--------|---------------------|------|------|--------|
| <i>Exportations vers :</i>             |      |      |      |        |                  |      |      |        |                     |      |      |        |
|  | Asie | CEE  | A.N. | Autres | Asie             | CEE  | A.N. | Autres | Asie                | CEE  | A.N. | Autres |
| 1970                                   | 3,1  | 63,6 | 10,1 | 33,3   | 13,5             | 25,3 | 37,2 | 23,9   | 26,7                | 11,5 | 32,9 | 28,8   |
| 1975                                   | 2,7  | 62,7 | 7,1  | 37,5   | 13,2             | 20,7 | 36,0 | 31,0   | 28,3                | 11,6 | 24,2 | 35,9   |
| 1980                                   | 2,8  | 66,7 | 6,9  | 33,7   | 15,8             | 22,9 | 33,1 | 28,2   | 30,4                | 13,3 | 25,6 | 30,7   |
| 1985                                   | 4,8  | 66,2 | 11,7 | 28,3   | 15,7             | 17,6 | 44,6 | 22,0   | 26,3                | 10,6 | 36,9 | 27,2   |
| 1987                                   | 3,8  | 68,6 | 9,2  | 28,4   | 17,8             | 18,8 | 43,2 | 20,1   | 26,6                | 13,1 | 35,6 | 25,9   |
| <i>Importations en provenance de :</i> |      |      |      |        |                  |      |      |        |                     |      |      |        |
|  | Asie | CEE  | A.N. | Autres | Asie             | CEE  | A.N. | Autres | Asie                | CEE  | A.N. | Autres |
| 1970                                   | 3,1  | 49,8 | 13,0 | 34,0   | 17,5             | 22,1 | 42,2 | 18,2   | 26,3                | 11,2 | 27,4 | 36,1   |
| 1975                                   | 3,6  | 60,3 | 10,2 | 35,9   | 15,1             | 16,1 | 36,0 | 32,7   | 26,7                | 8,6  | 22,5 | 43,2   |
| 1980                                   | 4,7  | 49,8 | 10,0 | 35,5   | 20,1             | 14,6 | 28,6 | 36,9   | 29,6                | 7,9  | 20,1 | 42,5   |
| 1986                                   | 5,8  | 63,1 | 9,5  | 31,5   | 28,9             | 18,1 | 34,0 | 19,1   | 34,3                | 9,0  | 21,5 | 35,3   |
| 1987                                   | 6,8  | 68,1 | 7,0  | 28,1   | 32,3             | 18,5 | 30,6 | 18,7   | 32,7                | 10,2 | 20,3 | 36,7   |

Source : ONU, *International Trade Statistics Yearbooks, années choisies.*

[62]

Tableau 3  
États-Unis, Allemagne et Japon :  
Commerce international et trilatéral  
(En % du commerce total)

|  | Exportations |      |      |      |       | Importations |      |      |      |       |
|--|--------------|------|------|------|-------|--------------|------|------|------|-------|
|  | 1970         | 1975 | 1980 | 1985 | 1987  | 1970         | 1975 | 1980 | 1985 | 1987  |
|  | (X / PIB)    |      |      |      |       | (M / PIB)    |      |      |      |       |
| <b>Degré d'ouverture</b>                         |              |      |      |      |       |              |      |      |      |       |
| États-Unis                                       | 4,3          | 7,1  | 8,2  | 5,4  | 7,0   | 4,0          | 6,9  | 9,6  | 9,1  | 9,4   |
| Allemagne  | 18,3         | 21,6 | 23,6 | 29,6 | 28,7  | 16,0         | 17,7 | 22,9 | 25,3 | 22,7  |
| Japon  | 9,4          | 11,6 | 11,0 | 11,1 | 9,8   | 9,2          | 11,9 | 11,9 | 8,2  | 7,6   |
| <b>Part dans le commerce mondial</b>             |              |      |      |      |       |              |      |      |      |       |
| États-Unis                                       | 13,6         | 12,1 | 11,1 | 11,1 | 12,1  | 12,1         | 11,7 | 12,6 | 17,9 | 15,6  |
| Allemagne  | 10,9         | 10,1 | 9,6  | 9,5  | 11,4  | 9,1          | 8,2  | 9,1  | 7,3  | 8,6   |
| Japon  | 6,2          | 6,2  | 6,6  | 9,1  | 9,2   | 6,7          | 6,4  | 6,8  | 6,3  | 5,7   |
| <b>Commerce trilatéral</b>                       |              |      |      |      |       |              |      |      |      |       |
| <i>Part des États-Unis dans le commerce de :</i> |              |      |      |      |       |              |      |      |      |       |
| Allemagne  | 9,1          | 5,9  | 6,1  | 10,4 | 12,4* | 11,0         | 7,7  | 7,6  | 7,0  | 6,3*  |
| Japon  | 31,1         | 20,2 | 24,4 | 37,6 | 36,8* | 29,5         | 20,1 | 17,6 | 20,3 | 21,7* |
| <i>Part de l'Allemagne dans le commerce de :</i> |              |      |      |      |       |              |      |      |      |       |
| États-Unis                                       | 7,9          | 6,0  | 4,6  | 6,3  | 6,6*  | 7,8          | 5,2  | 6,4  | 6,2  | 6,2*  |
| Japon  | 2,8          | 3,0  | 4,4  | 4,0  | 6,6*  | 3,3          | 2,0  | 1,8  | 2,3  | 4,2*  |
| <i>Part du Japon dans le commerce de :</i>       |              |      |      |      |       |              |      |      |      |       |
| États-Unis                                       | 10,9         | 8,9  | 9,4  | 10,4 | 11,0  | 14,8         | 10,8 | 12,8 | 19,9 | 20,8  |
| Allemagne  | 1,8          | 1,3  | 1,3  | 1,6  | 2,7*  | 13           | 2,2  | 3,1  | 4,4  | 6,6*  |

X : exportations ; M : importations

Sources : ONU. *International Trade Statistics Yearbooks*; OCDE : années choisies.

[63]

**Tableau 4**  
**Investissements directs internationaux :**  
**Total et répartition par grandes régions, années choisies, 1967-1989**  
**(Milliards \$ US et en pourcentage du total des stocks des IDI)**

|                       | <b>Selon l'origine</b> |       |       |       |       |        |                  |      |      |      |      |      |
|-----------------------|------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|------------------|------|------|------|------|------|
|                       | Valeur des stocks      |       |       |       |       |        | Distribution (%) |      |      |      |      |      |
|                       | 1967                   | 1973  | 1978  | 1983  | 1988  | 1989   | 1967             | 1973 | 1978 | 1983 | 1986 | 1989 |
| Monde                 | 115,1                  | 213,1 | 378,9 | 572,8 | 803,4 | 1289,1 | 100              | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Pays industrialisés   | 112,1                  | 207,0 | 366,4 | 555,2 | 781,3 | 1260,5 | 97,4             | 97,1 | 96,7 | 96,9 | 97,2 | 97,8 |
| Amérique du Nord      | 60,3                   | 109,1 | 176,3 | 256,1 | 299,4 | 419,5  | 52,4             | 51,2 | 46,5 | 44,7 | 37,3 | 32,5 |
| Japon                 | 1,5                    | 10,3  | 26,8  | 32,2  | 58,1  | 154,4  | 1,3              | 4,8  | 7,1  | 5,6  | 7,2  | 12,0 |
| C.É.E.                | 40,9                   | 68,4  | 119,5 | 218,6 | 319,3 | 540,5  | 35,5             | 32,1 | 31,5 | 38,2 | 39,7 | 41,9 |
| Autres                | 9,4                    | 19,2  | 43,8  | 48,3  | 104,5 | 146,1  | 8,2              | 9,0  | 11,6 | 8,4  | 13,0 | 11,3 |
| Pays en développement | 3,0                    | 6,1   | 12,5  | 17,6  | 21,1  | 27,7   | 2,6              | 2,9  | 3,3  | 3,1  | 2,6  | 2,1  |

|                       | <b>Par destination</b> |       |       |       |       |        |                  |       |       |       |       |       |
|-----------------------|------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                       | Valeur des stocks      |       |       |       |       |        | Distribution (%) |       |       |       |       |       |
|                       | 1967                   | 1973  | 1978  | 1983  | 1986  | 1989   | 1967             | 1973  | 1978  | 1983  | 1986  | 1989  |
| Monde                 | 105,5                  | 166,7 | 361,7 | 552,6 | 713,2 | 1142,6 | 100              | 100   | 100   | 100   | 100   | 100   |
| Pays industrialisés   | 73,2                   | 121,3 | 251,8 | 416,9 | 542,1 | 923,7  | 69,38            | 72,77 | 69,62 | 75,44 | 76,01 | 80,84 |
| Amérique du Nord      | 29,1                   | 49,3  | 91,7  | 196,6 | 315,6 | 519,0  | 27,58            | 29,57 | 25,35 | 35,58 | 44,25 | 45,42 |
| Japon                 | 2,5                    | 1,3   | 6,0   | 4,1   | 6,5   | 9,2    | 2,37             | 0,78  | 1,66  | 0,74  | 0,91  | 0,81  |
| Europe occidentale    | 31,4                   | 60,8  | 136,2 | 197,8 | 193,9 | 360,3  | 29,76            | 36,47 | 37,66 | 35,79 | 27,19 | 31,53 |
| Autres                | 10,2                   | 14,3  | 23,9  | 30,1  | 43,2  | 61,8   | 9,67             | 8,58  | 6,61  | 5,45  | 6,06  | 5,41  |
| Pays en développement | 32,3                   | 45,2  | 100,4 | 135,6 | 166,1 | 228,9  | 30,62            | 27,11 | 27,76 | 24,54 | 23,29 | 20,03 |

Note : pour le Japon, les données de 1967 sont celles de 1971.

Sources : FMI et UNCTC (Mexique : Banamex).

[64]

Tableau 5  
Commerce régional en Amérique du Nord  
Années choisies, en pourcentage du commerce total

|             | <i>États-Unis</i> |             |              |              |             |              |
|-------------|-------------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
|             | Exportations      |             |              | Importations |             |              |
|             | <i>Can.</i>       | <i>Mex.</i> | <i>total</i> | <i>Can.</i>  | <i>Mex.</i> | <i>total</i> |
|             | [1]               | [2]         | [1]+[2]      | [3]          | [4]         | [3]+[4]      |
| 1970        | 21,02             | 3,94        | 24,96        | 27,76        | 3,06        | 30,82        |
| 1975        | 20,21             | 4,78        | 24,99        | 22,01        | 3,01        | 25,02        |
| 1980        | 16,03             | 6,86        | 22,89        | 16,34        | 4,99        | 21,34        |
| 1985        | 22,17             | 6,40        | 28,67        | 19,20        | 6,36        | 24,66        |
| <b>1990</b> | 21,10             | 7,22        | 28,32        | 18,14        | 5,96        | 24,10        |

|             | <i>Mexique</i> |             |              |              |             |              |
|-------------|----------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
|             | Exportations   |             |              | Importations |             |              |
|             | <i>E.U.</i>    | <i>Can.</i> | <i>total</i> | <i>E.U.</i>  | <i>Can.</i> | <i>total</i> |
|             | [9]            | [10]        | [9]+[10]     | [11]         | [12]        | [11]+[12]    |
| <b>1970</b> | 69,84          | 0,86        | 60,70        | 63,71        | 1,99        | 66,70        |
| <b>1975</b> | 67,44          | 1,48        | 58,92        | 62,60        | 2,22        | 64,82        |
| <b>1980</b> | 64,69          | 0,75        | <b>65,44</b> | 58,76        | 1,73        | 60,49        |
| <b>1986</b> | 60,35          | 1,78        | 62,13        | 66,62        | 1,75        | 68,37        |
| <b>1990</b> | 73,12          | 2,42        | 75,54        | 70,80        | 1,27        | 72,07        |

|             | <i>Canada</i> |             |              |              |             |              |
|-------------|---------------|-------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
|             | Exportations  |             |              | Importations |             |              |
|             | <i>E.U.</i>   | <i>Can.</i> | <i>total</i> | <i>E.U.</i>  | <i>Can.</i> | <i>total</i> |
|             | [5]           | [6]         | [5]+[6]      | [7]          | [8]         | [7]+[8]      |
| <b>1970</b> | 62,32         | 0,54        | 62,86        | 68,57        | 0,33        | 68,90        |
| <b>1975</b> | 62,41         | 0,64        | 63,06        | 65,62        | 0,26        | 65,88        |
| <b>1980</b> | 60,63         | 0,62        | 61,25        | 67,53        | 0,48        | 68,02        |
| <b>1985</b> | 75,22         | 0,32        | 76,53        | 68,71        | 1,24        | 69,95        |
| <b>1990</b> | 72,66         | 0,37        | 73,03        | 62,88        | 1,24        | 64,12        |

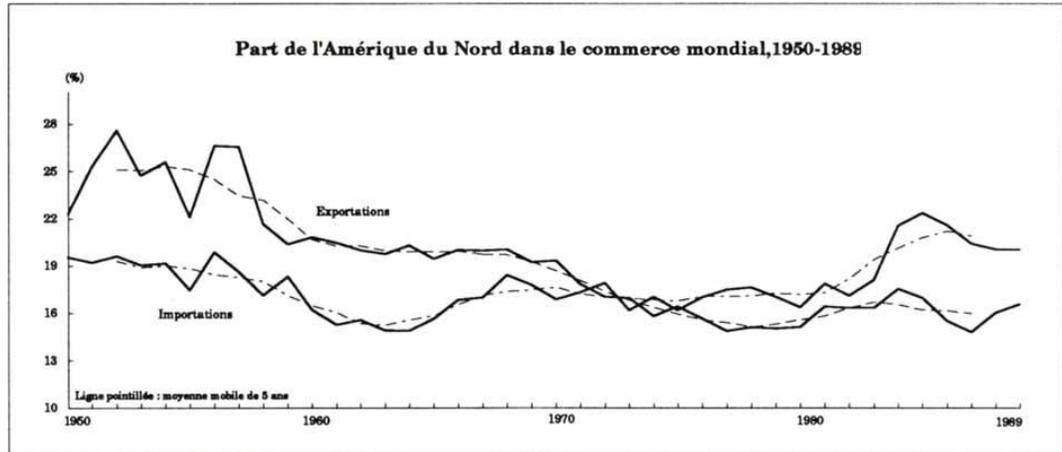
Amérique du Nord  
Commerce régional (en % du commerce total)

|      | Exportations | Importations |
|------|--------------|--------------|
| 1970 | 36           | 41           |
| 1975 | 35           | 37           |
| 1980 | 34           | 32           |
| 1985 | 44           | 34           |
| 1990 | 41           | 34           |

Source : FMI (DOTS)

[65]

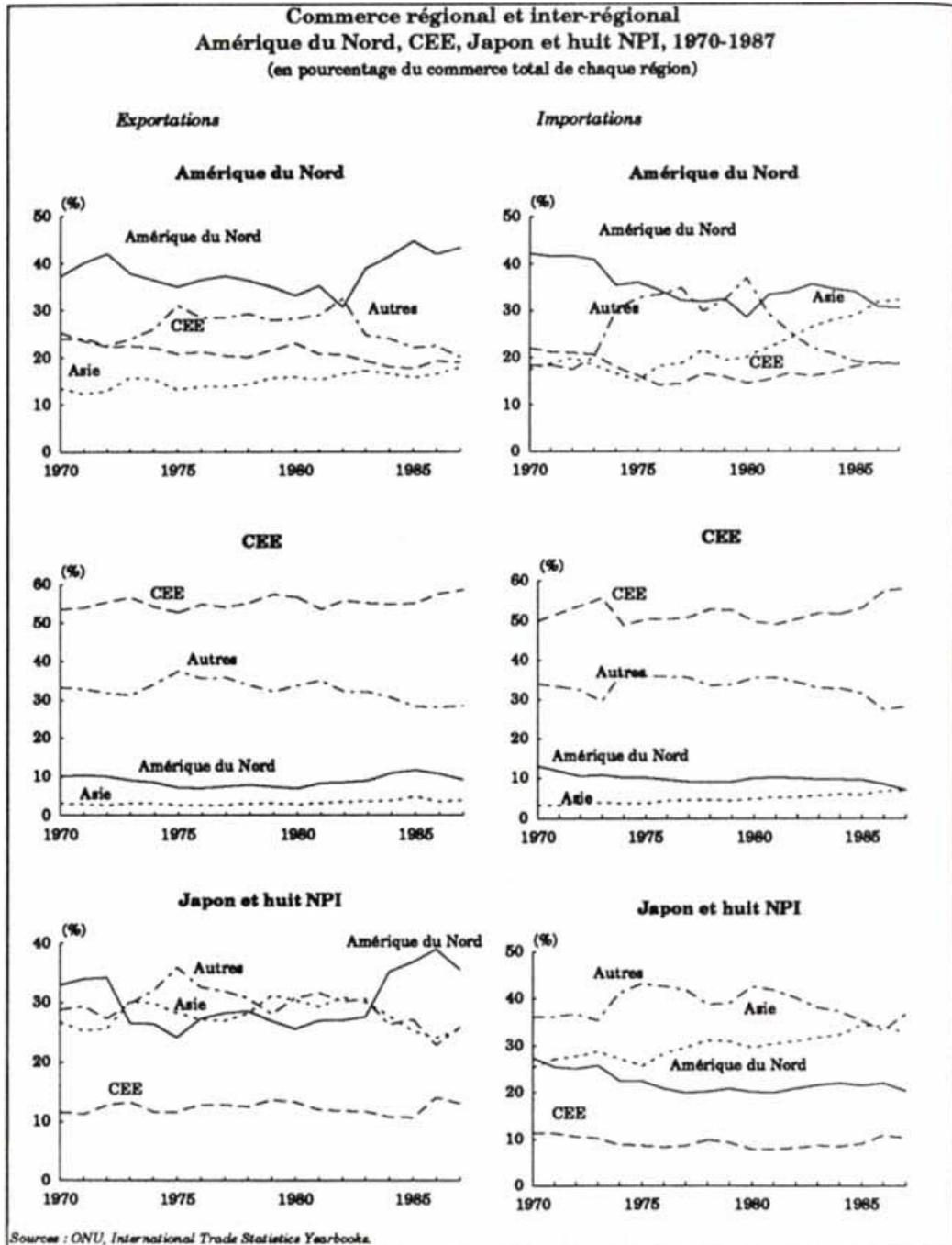
Graphique 1



Sources : ONU, International Trade Statistics Yearbooks.

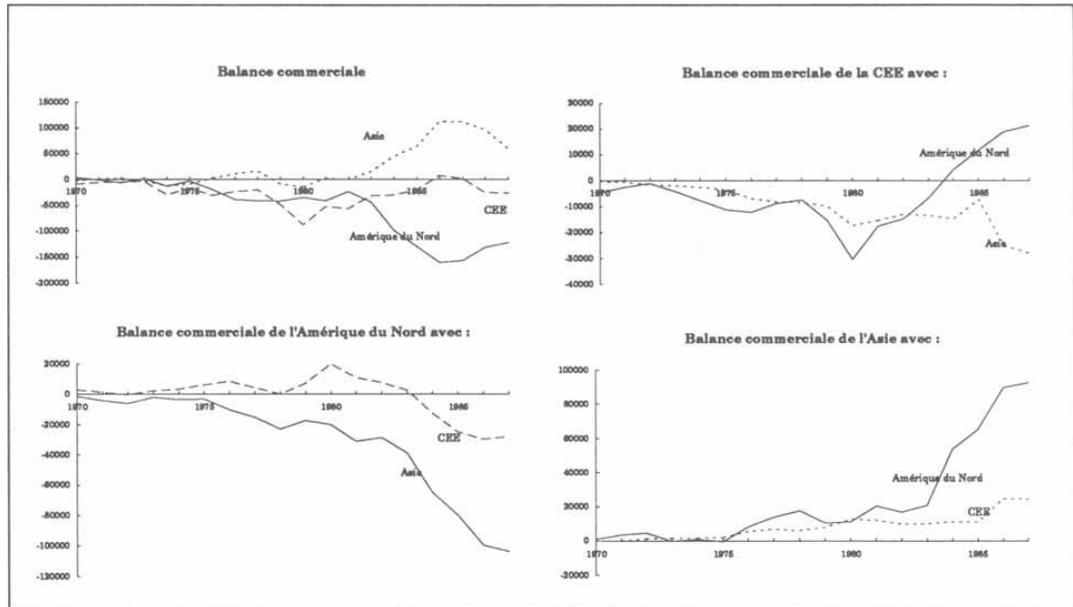
[66]

Graphique 2



[67]

Graphique 3  
Balance commerciale des trois grandes régions,  
1979-1990, millions de \$ US

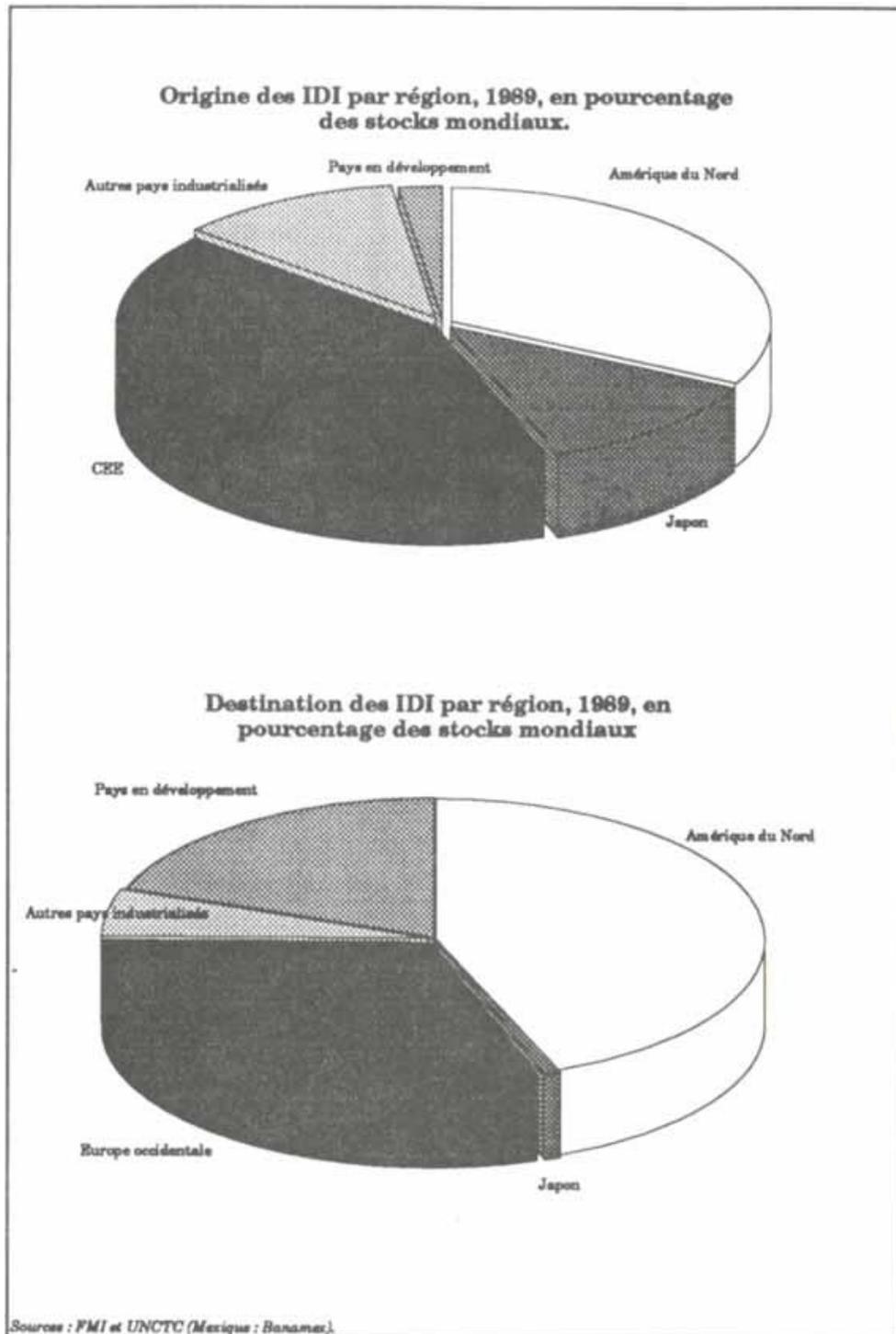


Sources : ONU, International Trade Statistics



[68]

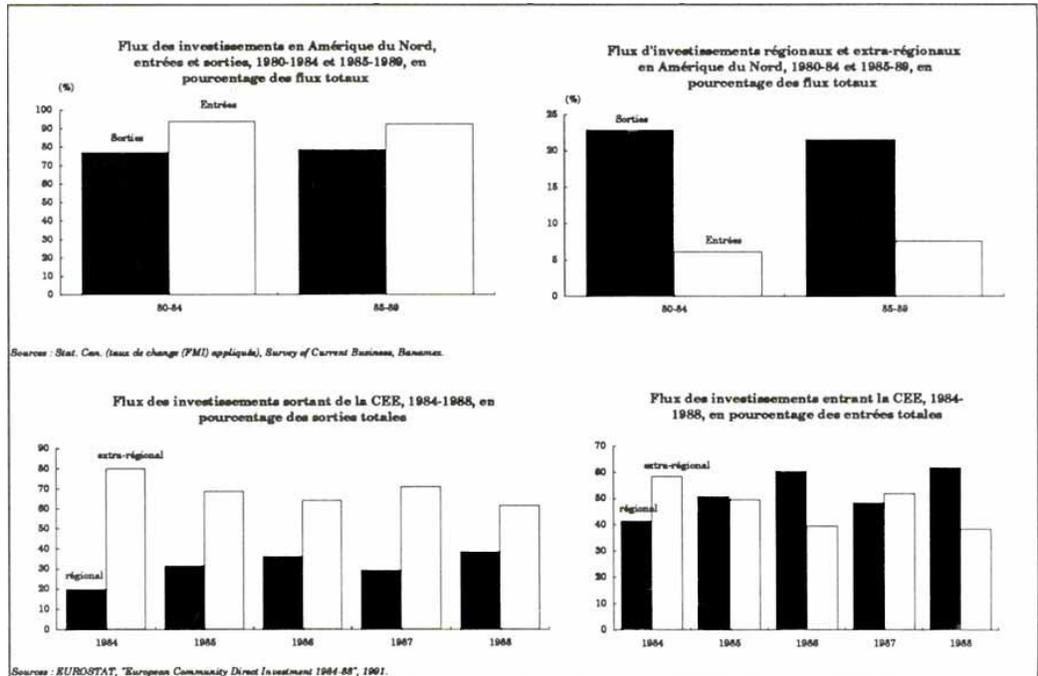
Graphique 4



[69]

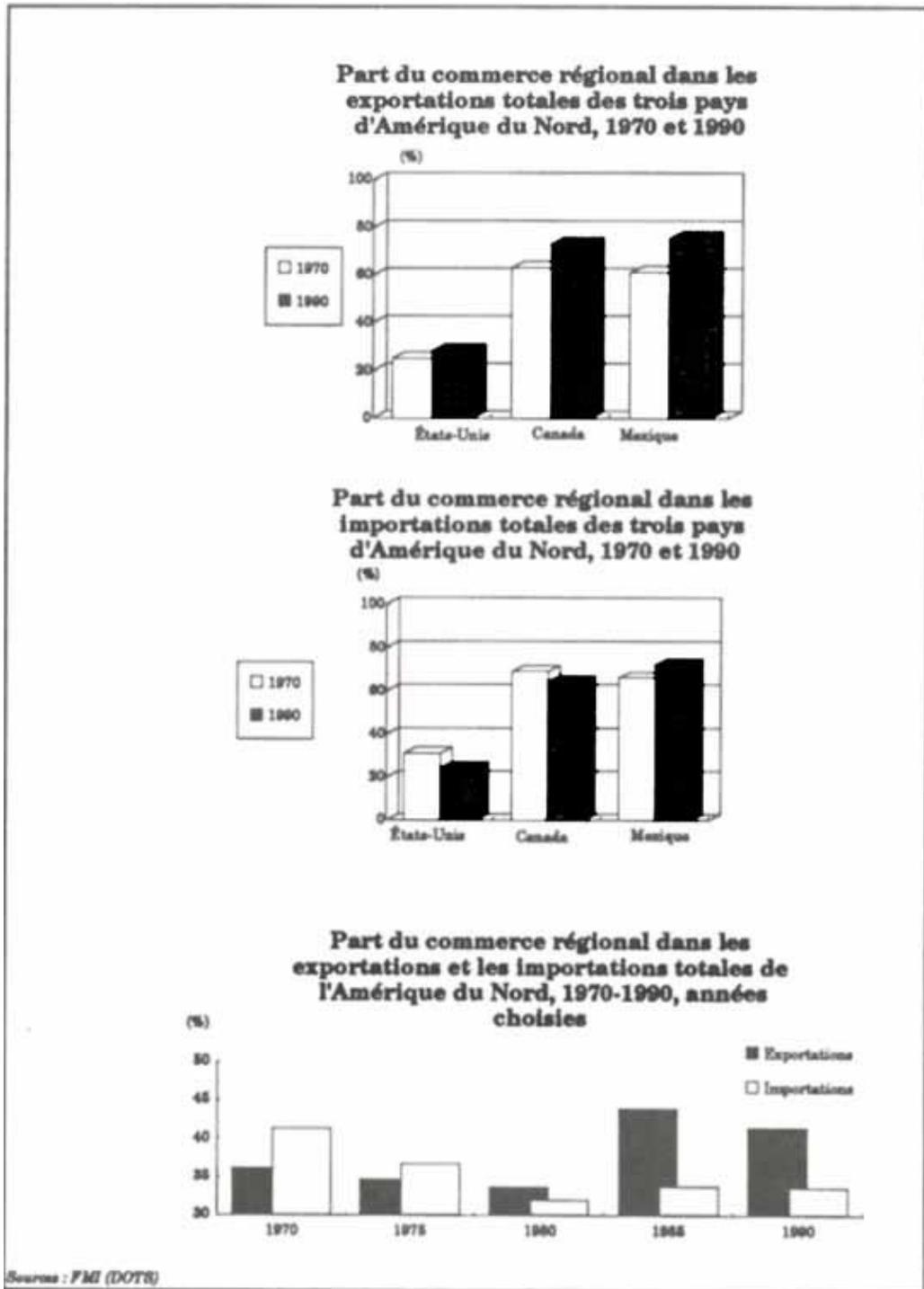
Graphique 5

Flux d'investissements directs régionaux et extra-régionaux de l'Amérique du Nord et de la CEE, 1980-1989



[70]

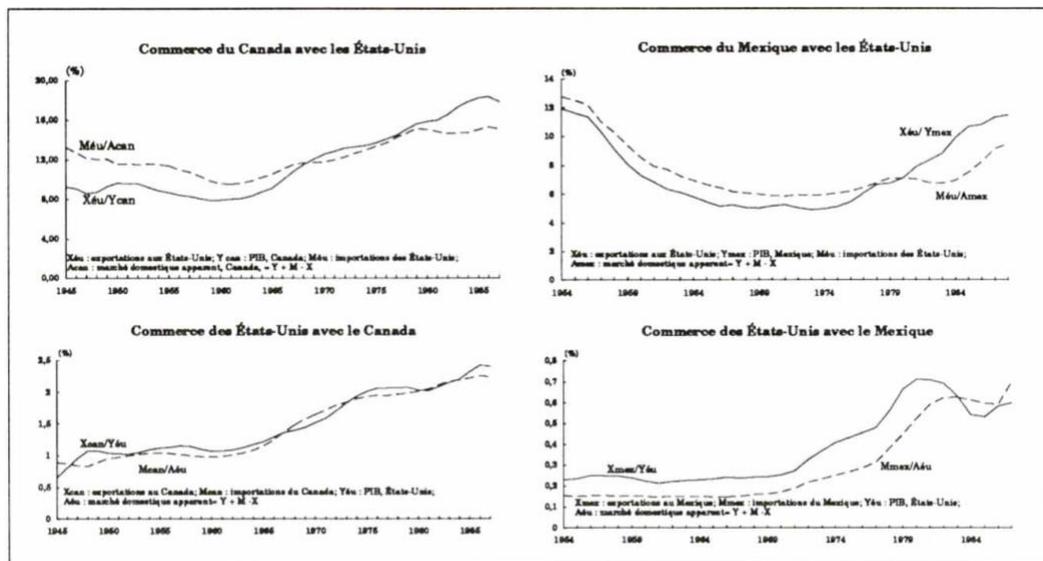
Graphique 6



[71]

Graphique 7

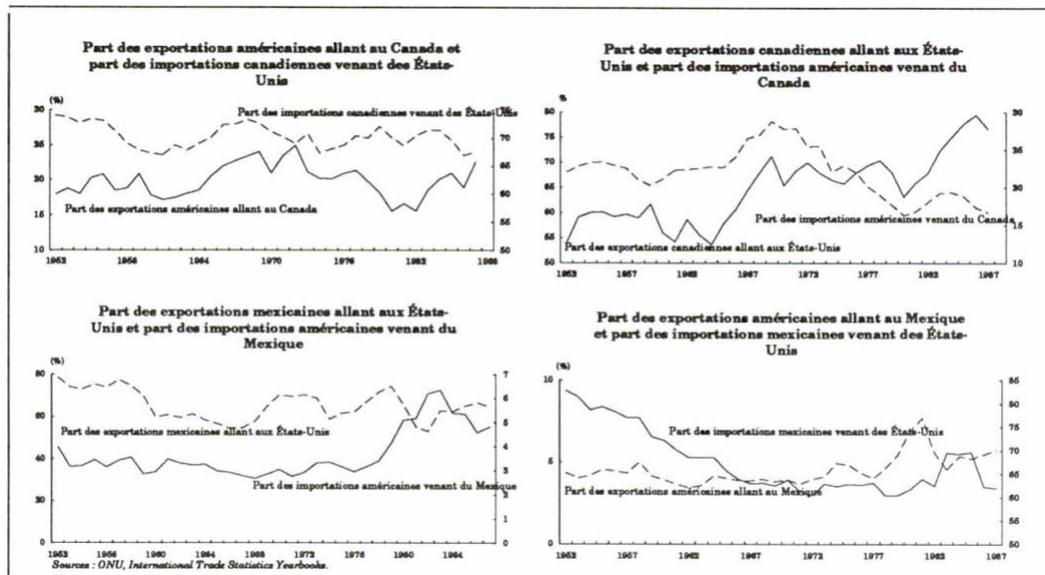
Vocation exportatrice et pénétration des importations, Amérique du Nord en % du PIB et du marché domestique apparent, moyenne mobile de cinq ans, 1946-1967



Sources : Stat. Can. : 13-001; 67-001; Statistiques historiques du Canada  
 ONU : Annuaire des NU; International Trade Statistics; FMI : Direction of Trade Statistics;  
 E. U. : Statistical Abstract of the United States

[72]

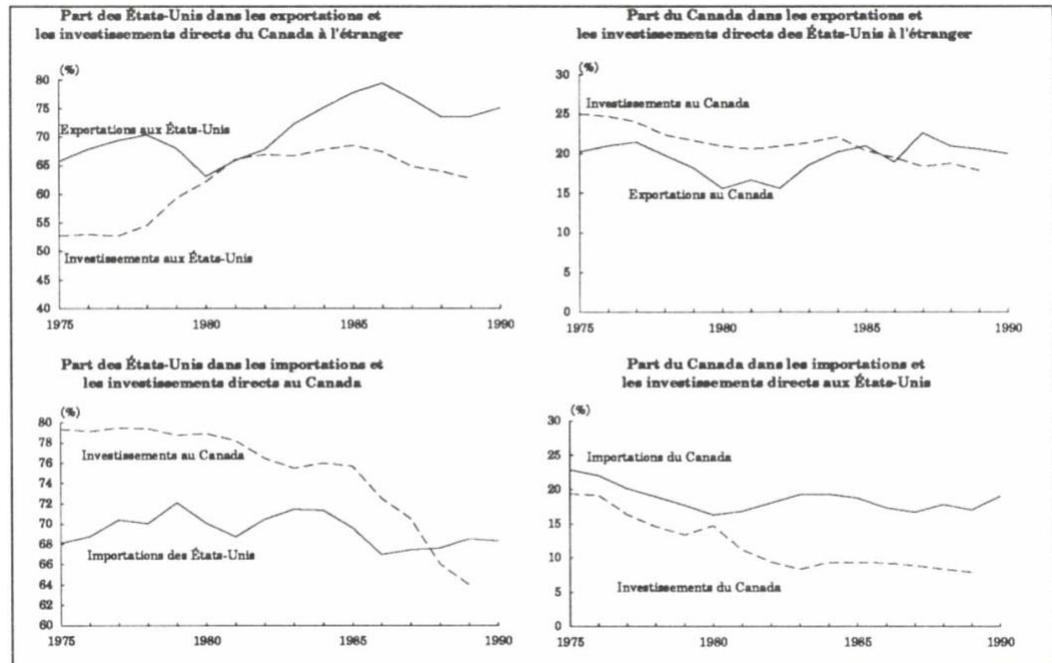
Graphique 8  
 Amérique du Nord : commerce régional  
 1962-1968, en pourcentage du commerce total



[73]

Graphique 9

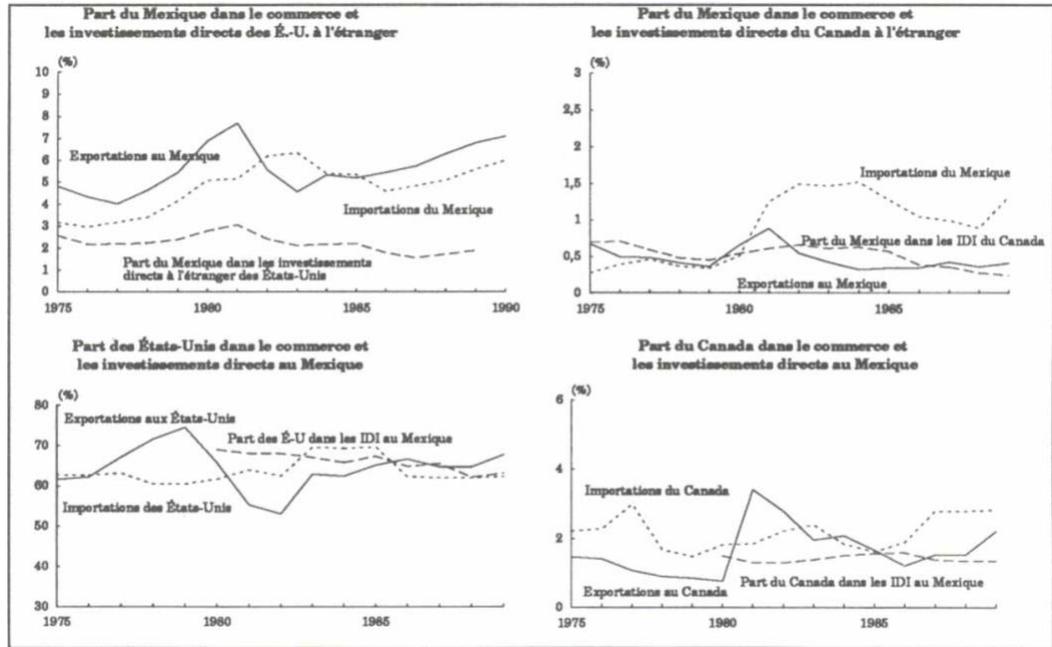
Commerce international et investissements directs internationaux croisés,  
États-Unis et Canada, 1975-1989



Sources: Stat. Can. 67-302 et 11-506P, U.S. Department of Commerce et Survey of Current Business.

[74]

Graphique 10  
 Commerce international et investissements directs internationaux croisés,  
 États-Unis, Canada et Mexique, 1975-1989



[75]

**Première partie**  
**Les grands ensembles économiques :  
la tentation du régionalisme**

**3**

---

**“Évolution récente  
et principales tendances  
d’une intégration «*sui generis*» :  
la CEE.”** <sup>33</sup>

**Jean-Yves GRENON**

[Retour à la table des matières](#)

L'expérience d'intégration économique régionale la plus poussée au monde et probablement la plus dynamique est sans doute la Communauté économique européenne (CEE). Le magnétisme qu'elle exerce auprès de ses voisins témoigne à l'évidence de sa réussite. Ce texte a pour objet de faire le point sommairement sur la récente évolution de la CEE et d'esquisser les principales tendances qui pourraient l'orienter vers son destin, qui n'est rien d'autre qu'une

---

<sup>33</sup> Bien que la Communauté européenne (CE) soit habituellement désignée par l'expression Communauté économique européenne (CEE), elle regroupe en fait trois communautés : la CEE et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), institués par le traité de Rome en 1957, et la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), créée par le traité de Paris de 1951. Les principales institutions de la CE sont la Commission des communautés européennes (CCE), le Conseil des ministres, le Parlement européen et la Cour de justice.  
Sur les pouvoirs respectifs de chaque organe, voir le texte de L. Fontagné dans cet ouvrage.

« union sans cesse plus étroite », ainsi que le prescrit textuellement le traité de Rome de 1957.

Cet objectif incontournable de la CEE est essentiellement d'ordre politique, l'économique étant le moyen privilégié par les pères de l'Europe pour l'atteindre graduellement. On sait que la CEE est l'héritière directe de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), laquelle a été créée, non seulement dans un but de rationalisation économique sectorielle, mais principalement afin d'assurer la sécurité de ses États membres en rendant une troisième guerre matériellement impossible (en raison de l'imbrication neutralisante, si l'on peut dire, de leurs industries lourdes nécessaires à l'armement). [76] On a parfois tendance à oublier cet objectif politique européen. D'aucuns l'ont rappelé discrètement à l'occasion de la réunification de l'Allemagne.

### ***DE LA RELANCE DE 1987 AU MARCHÉ UNIQUE DE 1993***

Force est de constater qu'après une croissance rapide (la période transitoire prévue au traité a même été abrégée dans certains domaines), la CEE des années 80 avait plafonné et risquait de rester stagnante, tout progrès significatif d'intégration commerciale et économique se trouvant paralysé par le blocage, souvent systématique, des États membres, devenus réticents devant une érosion plus poussée de leurs souverainetés traditionnelles. La crise économique de la décennie 70 et l'harmonisation communautaire à outrance avaient accentué ces blocages, effectués par l'usage presque continu de l'unanimité au Conseil. Se repliant sur eux-mêmes, suivant un phénomène d'autodéfense, les États membres eurent tendance à se réfugier derrière des pratiques protectionnistes, sous forme de prescriptions techniques, d'aides d'État condamnables et autres formes de nationalisme.

De guerre lasse et presque mis en demeure par le désormais célèbre Livre blanc de la Commission de 1985, les chefs d'État ou de gouvernement de la CEE acceptèrent, par l'Acte unique européen de 1987, de relancer vigoureusement l'intégration européenne en renonçant, à quelques exceptions près, au droit de veto implicite dans

leur processus décisionnel unanime tel qu'il était pratiqué (abusivement) depuis le célèbre compromis de Luxembourg.

### *L'Acte unique européen*

Dès 1989, la Communauté européenne ressentait les effets bénéfiques déclenchés par cette spectaculaire relance inscrite dans l'Acte unique européen, traité modifiant le traité de Rome et le dépassant un peu. Ainsi, la CEE a pu passer rapidement d'une expansion économique faible, de l'ordre de 1,5 % par an, à une croissance de 3,5 % ; d'une perte annuelle de 600 000 emplois, à une création annuelle de 1 300 000 ; et d'un effort d'investissement devenu quasi nul à une progression de 6 à 7 % l'an.

[77]

Depuis que la CEE comptait 12 membres<sup>34</sup>, la pratique de l'unanimité au Conseil était devenue paralysante au point où de nombreuses entraves (les plus coriaces) au libre-échange commercial des biens et services subsistaient encore, retardant ainsi le parachèvement du marché commun. L'Acte unique est venu remédier à cette tenace anomalie en rendant obligatoire (à quelques exceptions près) le vote à la majorité qualifiée au Conseil, faisant ainsi retour à l'orthodoxie communautaire de la supranationalité. C'est ce qui a permis de débloquent l'adoption de la majorité des quelque 300 mesures communautaires nécessaires à l'élimination des derniers obstacles à la réalisation d'un véritable « marché intérieur », tel qu'il était envisagé dans le traité de Rome et, pour une fois, défini juridiquement par l'Acte unique. Allant plus loin, ce nouvel instrument faisait de la « convergence des économies » un objectif essentiel de la CEE. Cette relance opérée par l'Acte unique, astucieusement rebaptisée par la Commission « Marché unique européen », et « Europe 1992 », devrait être complétée d'ici le 31 décembre 1992, à peu de choses près. À noter, toutefois, qu'il s'agit là d'un objectif visé et non d'une échéance

---

<sup>34</sup> La France, l'Allemagne de l'Ouest, l'Italie et le Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) ont adhéré à la CE en 1957 ; la Grande-Bretagne, le Danemark et l'Irlande ont été intégrés en 1974, la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

juridiquement obligatoire, ce qui fait que, vraisemblablement, le 1<sup>er</sup> janvier 1993, il existera encore quelques entraves au libre-échange dans l'espace communautaire.

À noter également que, si l'Union douanière et les politiques communes, ou harmonisées, ont entraîné une législation communautaire considérable (en France, plus de la moitié de la législation est imposée par la CEE, ou sous influence communautaire), il restera, après 1993, un volume important de législations nationales parallèles et complémentaires à celles de la CEE. Cela s'explique, en bonne partie, par le fait que Bruxelles a dû admettre comme suffisante la simple « reconnaissance mutuelle » des normes et des règles techniques nationales — au lieu d'exiger comme auparavant une normalisation totale — quitte à imposer certaines normes fondamentales applicables à toutes les industries et à tous les services. Ainsi, et surtout depuis l'Acte unique, chaque État reconnaît les législations et les réglementations en vigueur dans les autres États, sous réserve, toutefois, de règles minimales communautaires. Cette « nouvelle approche » rend crédible l'échéance de 1992 parce qu'elle permet de limiter le nombre de problèmes à négocier et d'éviter les discussions interminables sur des questions aussi techniques que les normes des [78] produits industriels. En outre, le « principe de subsidiarité » — ne confier à la CEE que les compétences qu'elle peut mieux exercer que ses États membres pris individuellement — s'est trouvé remis à l'honneur et avec plus de rigueur depuis l'Acte unique.

La pénétration profonde et contraignante de la Communauté dans la vie quotidienne des Européens a naturellement suscité le réveil des nationalismes. C'est en réalité ce qui a entraîné une adaptation du processus intégratif en lui donnant un caractère un peu moins homogénéisateur que ce que souhaitaient certains eurocrates de Bruxelles.

### *Une perspective assez optimiste pour 1993*

Côté commercial, il semble bien que les entraves continueront de disparaître jusqu'à la fin de 1992 conformément aux prévisions de la commission. Après l'Union douanière déjà complétée, la libre

circulation des biens, des services et des capitaux au sein d'un véritable marché commun et dans un cadre de concurrence loyale reste l'étape obligée avant d'aller plus loin vers une intégration économique plus poussée. Dans ce marché commun estimé à quelque 340 millions de consommateurs (plus vaste que celui des États-Unis et du Japon), il y a déjà moins d'obstacles qu'entre les provinces de l'État fédéral canadien. En plus d'abolir les barrières administratives et techniques qui restent encore, l'objectif « Europe 1992 » vise à harmoniser les règles phytosanitaires, les normes en matière de télécommunications, les marques de commerce, etc. On ouvre également les marchés publics à des niveaux moins élevés et l'on cherche à réduire les écarts, encore considérables, entre les barèmes de la fiscalité indirecte (TVA). Toutefois, les progrès à ce dernier sujet restent beaucoup plus lents, la difficulté étant de taille car la matière est politiquement très chargée.

Indéniablement, le train des nouvelles mesures communautaires avance plus rapidement qu'avant l'Acte unique. Avec l'élimination rapide des derniers contrôles frontaliers, les industries peuvent déjà réaliser plus facilement des économies d'échelle substantielles. La spécialisation industrielle, accentuée par le Marché unique, entraîne toujours davantage de fusions et d'associations d'entreprises de grande envergure. Les recherches les plus coûteuses se font de plus en plus conjointement à l'échelle communautaire et leur financement va de pair. En outre, les perspectives optimistes du Marché unique de 1993 attirent de plus en plus d'investissements étrangers. La récession, qui hante l'économie des États-Unis, est moins perceptible dans [79] la CEE, ce qui laisse prévoir une croissance encore plus forte après 1992, si aucune crise économique mondiale ne survient d'ici là. La grande majorité des industriels estime que le Marché unique est réalisable.

Cela dit, sur la route du Marché unique, il y aura des gagnants (par exemple, les industries pharmaceutiques et chimiques, les télécommunications, la machinerie, les plastiques, etc.) et des perdants (comme le textile, le verre, la machinerie agricole, l'équipement ferroviaire, le bois et les meubles, les raffineries de pétrole, etc.). Des pays comme la Grèce et l'Italie seraient touchés particulièrement dans ces derniers secteurs. Par contre, on prévoit que l'Espagne et le Portugal gagneront sensiblement grâce au Marché unique. Globalement, on estime que le Royaume-Uni et l'Allemagne seront les mieux placés pour attirer des capitaux.

L'émergence du nouveau Marché unique entraîne de nombreuses adaptations structurelles dans les industries (fermetures, transformations) avec le coût social que cela représente. Pour y faire face, la CEE développe en ce moment (de concert avec les États membres) un nouveau programme de formation pour les ouvriers ainsi qu'un ambitieux programme de mise en valeur des quelque 200 régions européennes moins développées<sup>35</sup>. Des sommes beaucoup plus significatives qu'auparavant y sont consacrées. En outre, pendant que s'accroît la liberté de circulation des personnes et l'abolition des frontières physiques, les États de la CEE mettent sur pied des moyens communs pour lutter contre le terrorisme, le crime et le trafic illégal des stupéfiants.

### *L'incontournable dimension sociale*

L'achèvement du Marché unique implique la reconnaissance claire des aspirations, des intérêts et des droits des travailleurs, eux qui sont parmi les principaux opérateurs économiques de cette gigantesque entreprise. C'est pourquoi les chefs d'État ou de gouvernement de 11 États membres (le Royaume-Uni faisant bande à part, pour le moment) ont adopté en décembre 1989, une ambitieuse « Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs ». Sa mise en œuvre progressive pourrait s'avérer difficile puisque les moyens financiers exigés seront tributaires, en partie, de l'autorité [80] imposée par la convergence économique devant mener à l'union monétaire. Déclaration solennelle, la Charte constitue un cadre et non un carcan. Des directives viendront fixer des prescriptions minimales complétant l'action des États membres concernés en ce qui touche les conditions de vie et de travail, la santé et la sécurité du travailleur, la consultation du travailleur, l'égalité de traitement entre hommes et femmes, etc. La Commission a élaboré un programme d'action (en 47 initiatives) qu'elle présentera d'ici la fin de 1992. Le Conseil aura deux ans pour statuer à ce sujet. La règle de l'unanimité reste en vigueur pour les décisions

---

<sup>35</sup> Programme encadré et financé partiellement par les Fonds structurels de la CE : Fonds européen de développement économique régional (FEDER), Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), Fonds social européen (FSE).

touchant la sécurité sociale, la défense syndicale des travailleurs, la cogestion avec les employeurs, etc. En somme, s'agissant d'un domaine délicat au plan national, on avancera avec détermination mais prudence, en respectant la diversité des situations patronales et l'autonomie des partenaires sociaux ; principe de subsidiarité oblige. Autre principe à respecter, celui de la compétition des entreprises, tout en cherchant à concilier l'économique et le social. Cela dit, il est évident que la dimension sociale de la Communauté est appelée à prendre, à terme, la même importance que les aspects économiques dans le cadre de la réalisation du grand marché de 1993.

### *L'épouvantail d'une « Forteresse Europe »*

La mise en place du Marché unique a suscité, dans les pays tiers, de sérieuses craintes de voir s'élever un mur protectionniste autour de l'espace européen. La CEE, par la voie du président de la Commission, M. Jacques Delors, s'est empressée de nier le danger pour le commerce mondial de l'édification d'une « Forteresse Europe », en ajoutant que si c'était le cas, les Européens en seraient eux-mêmes les premiers prisonniers. Déjà, la CEE représente plus de 30 % du commerce mondial (avant les États-Unis, 15 %, et le Japon, 9 %). Il n'en demeure pas moins que, sans devenir plus protectionniste que d'autres et à terme peut-être moins que les États-Unis et le Japon, l'Europe de 1993 veillera de près à ne pas compromettre les acquis du commerce intracommunautaire. Elle développe même une doctrine de « réciprocité » dans certains secteurs, comme dans celui des banques et des institutions financières. Il y a déjà quelque 500 banques étrangères qui ont pignon sur rue dans les pays de la CEE et d'autres veulent s'y installer rapidement. Ces banques bénéficient du « traitement national », avantage qui sera maintenu dans le Marché unique. Par contre, pour les autres banques qui voudraient s'établir dans les pays de la CEE, celle-ci exigerait la « réciprocité » que le pays [81] d'origine de ces banques accorde aux banques européennes des avantages équivalents à ceux dont bénéficient les banques étrangères en Europe.

À noter, toutefois, que cette exigence de réciprocité, qui risque de s'étendre à d'autres domaines, pourrait se trouver contrecarrée par les futurs accords sur le commerce des services qui devraient être conclus

au GATT si les négociations de la ronde Uruguay réussissent. La CEE est de loin le premier exportateur et importateur mondial de services et c'est pourquoi elle plaide, au GATT, pour une libéralisation radicale du commerce dans ce secteur.

Les consommateurs eux ne sont pas oubliés dans le Marché unique. En effet, une nouvelle réglementation communautaire obligera les fabricants à ne commercialiser que des produits sûrs et respectueux de l'environnement. Cette nouvelle qualité des produits est une stratégie qui va certes contribuer à l'élimination des entraves psychologiques aux échanges entre pays et aussi augmenter la compétitivité communautaire sur le marché mondial si les coûts ne montent pas en flèche.

Depuis la désormais célèbre Déclaration Schuman de 1950, que de chemin parcouru vers l'intégration économique et la réalisation, un peu tardive il est vrai, du véritable marché commun ! Celui-ci était la condition *sine qua non* d'une deuxième étape vers « l'union sans cesse plus étroite », celle de l'Union économique et monétaire et de l'Union politique, qui se confondront dans l'Union européenne préconisée par le traité de Maastricht et dont nous parlerons plus loin.

### *Le Parlement gagne du terrain*

Autre évolution récente marquante, au niveau des institutions, les revendications incessantes du Parlement européen (depuis qu'il a été élu au suffrage universel en 1979), en vue d'étendre ses pouvoirs jusqu'au pouvoir législatif complet, ont gagné du terrain. Ainsi, depuis l'Acte unique, le Conseil (des ministres), détenteur actuel du dernier mot en matière législative, a été amené *nolens volens* à instituer, avec Strasbourg, une « procédure de coopération » poussée qui renforce le pouvoir législatif du Parlement dans bon nombre de domaines, y compris l'achèvement du Marché unique de 1993. Toutefois, la plénitude finale de ce pouvoir reste encore l'apanage du Conseil. Cela dit, celui-ci ne peut plus écarter les modifications proposées par le Parlement qu'en votant à l'unanimité. La marge de manœuvre du [82] Parlement se trouve donc passablement élargie, même si cette institution souffre encore d'un déficit démocratique important, déploré surtout par l'Allemagne, l'Italie et la Belgique. En outre, l'Acte unique

soumet la conclusion des accords internationaux de la CEE et tout nouvel élargissement de la Communauté à la « ratification » (l'avis conforme) du Parlement.

Par ailleurs, la fonction d'impulsion politique du Parlement, son pouvoir budgétaire et son pouvoir de censurer la Commission et de contrôler sa gestion quotidienne (par voie de questions orales et écrites) n'ont pas changé sensiblement avec l'Acte unique.

Le Parlement européen va continuer à gagner du terrain, au plan démocratique, dès que le « traité de Maastricht » (1992) aura été ratifié par les douze. En effet, ce nouvel instrument préconise, dans certains domaines, que le Parlement soit doté d'un pouvoir de codécision avec le Conseil, en matière législative, constituant ainsi une étape qualitative de taille. En outre, le Parlement devra être consulté sur les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune. Les États tiers désireux d'influencer les décisions communautaires devront porter davantage attention au Parlement, devenu plus puissant dans le processus décisionnel.

Cela devrait contribuer à faire diminuer l'absentéisme élevé du parlementaire européen qui a miné la crédibilité de l'institution. La fin prochaine du double mandat parlementaire (national et européen) devrait faire diminuer cet absentéisme. Un parlement plus législatif, après 1992, limiterait les débats de Strasbourg — parfois peu éclairés — qui portent trop souvent sur des sujets peu pertinents à l'intégration européenne. En définitive, l'influence du Parlement restera largement fondée, moins sur ses pouvoirs législatifs encore limités, mais sur sa compétence et son habileté à persuader la Commission et le Conseil à donner suite à ses idées et initiatives.

À signaler également, l'intérêt accru manifesté envers la CEE par les parlements nationaux des douze, et vice versa. Une réunion informelle du Parlement européen avec des députés des parlements nationaux s'est tenue à Rome à la fin de 1990, marquant ainsi une nouvelle voie de coopération interparlementaire prometteuse. D'autres suivront.

Reste toujours en souffrance l'épineux problème du siège définitif du Parlement. Les députés européens et leur Secrétariat, las de « nomadiser » entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg, ne cessent [83] d'exercer des pressions — hélas contradictoires — pour que les douze se prononcent pour une seule ville.

## ***VERS L'UNION EUROPÉENNE ET LE TRAITÉ DE MAASTRICHT***

L'étape de l'intégration européenne qui suivra celle du Marché unique de 1993 — pratique acquise — devrait être celle qui verra la Communauté s'approfondir et surtout se doubler d'une « Union européenne » tout à fait originale, telle que le prévoit le traité de Maastricht signé le 7 février 1992 (sous réserve de sa ratification espérée d'ici la fin de 1992) qui entrerait en vigueur en même temps que le Marché unique de 1993, si tout va bien.

Cet instrument, original et innovateur, en plus de créer une citoyenneté européenne, juxtaposée aux 12 citoyennetés actuelles, et de modifier plusieurs dispositions de la CEE, de la CECA et de la CEEA, a pour but de marquer une nouvelle étape dans le processus destiné à « une union sans cesse plus étroite en Europe », telle qu'elle a été préconisée dès 1957, en ajoutant à la CEE deux volets importants : une union économique et monétaire (UEM) accompagnée de son corollaire, une union politique (UPE) fondée sur une politique étrangère et de sécurité commune aux douze. À noter qu'il ne s'agit pas d'une union politique globale à caractère fédérale ou confédérale, même si d'aucuns l'auraient peut-être souhaitée. L'Union européenne envisagée ne sera rien d'autre qu'une nouvelle forme de puissance publique sui generis, limitée à certains domaines et de nature largement intergouvernementale et en bonne partie supranationale. Rien n'empêche qu'un jour cette union se transforme en une vaste confédération à gestion communautaire englobant une cinquantaine d'États de Saint-Pierre-et-Miquelon à Vladivostok, comme certains l'entrevoient déjà.

S'il a été laborieux de mettre en commun et de gérer les intérêts principalement commerciaux des douze, il ne sera pas moins facile d'abattre les murs, certains plus élevés, de ce qui reste aux États membres de leur souveraineté en matière fiscale, budgétaire, sociale, sans oublier le cloisonnement des politiques étrangères différentes et du domaine réservé par excellence que constitue la sécurité nationale. C'est d'ailleurs ce qui rendra difficile la ratification de l'ambitieux traité

de Maastricht par les parlements ou les peuples qui seront appelés à consentir de nouveaux transferts de souveraineté et des [84] révisions constitutionnelles<sup>36</sup>. Cela dit, il est permis de croire que Maastricht sera ratifié mais peut-être plus tard que prévu. Dans le cas contraire, l'Europe communautaire, élargie aux pays demandeurs de l'Europe centrale et orientale, deviendrait ingouvernable et se transformerait en une simple zone préférentielle de libre-échange. Telle n'est pas la perspective actuelle, au contraire.

### *Vers une monnaie unique*

Depuis juillet 1990, la liberté de circulation des capitaux est assurée, à toutes fins utiles, entre tous les États membres de la CEE. Toutefois, si les écarts entre les taux d'intérêt et ceux de la fiscalité de chaque État devenaient significatifs, le risque de dérapage et de déséquilibre entre les monnaies nationales actuelles pourrait avoir de lourdes conséquences pour le résultat du Marché unique (surtout en période de conjoncture économique déprimée un peu partout). C'est l'une des raisons qui militent en faveur d'une union monétaire relativement rapide, d'ici 1999 au plus tard, en remplacement du Système monétaire européen (SME) actuel qui continue à jouer un rôle déterminant dans la stabilité monétaire des États qui en font partie (y compris le Royaume-Uni qui a mis du temps à rejoindre le peloton).

Maastricht a franchi un pas décisif en jetant les bases d'une véritable monnaie unique, l'écu (qui existe déjà comme monnaie de compte mais pas encore comme numéraire). Il reviendra à une Banque centrale européenne (BCE) d'émettre la monnaie unique. La BCE sera précédée, une fois Maastricht ratifié, par un « Système européen de banques centrales » (SEBC) à 12, ayant pour objectif d'arrêter la politique monétaire et d'assurer la stabilité des prix et le maintien du pouvoir d'achat des Européens. En un premier temps, et dès 1994, sera créé un « Institut monétaire européen » (IME) chargé de préparer la mise en place du SEBC.

---

<sup>36</sup> Voir l'article de Gilbert Grand, « La Revue », 18 avril 1992.

### *L'impératif de la convergence des économies*

D'ici 1997, et au plus tard en 1999, pour être en mesure de former une union monétaire viable où l'euro remplacerait les monnaies nationales, ou la plupart d'entre elles (y compris le prépondérant mark allemand), les États de la CEE, actuels et futurs, seront tenus par le [85] traité de Maastricht de mener leur politique économique générale d'une manière semblable et convergente ; un défi de grande envergure qui entraînera des bouleversements incommensurables. Les États ne seront plus libres d'agir à leur guise dans des domaines, aussi classiques de la souveraineté, que ceux de la fiscalité, les budgets, le taux d'intérêt, etc. Chacun devra faire preuve d'une discipline jamais vue imposée par la Communauté elle-même et surveillée de près par l'autorité centrale de Bruxelles.

Ceux qui ne feront pas preuve de la discipline économique voulue se verront refuser l'admission à l'union monétaire et aux avantages considérables qu'elle devrait procurer à ses États membres. Maastricht a confié des pouvoirs d'orientation et de contrôle considérables et novateurs à la Communauté (dans sa forme d'union). Ainsi, toute l'hypothèse de l'union monétaire prévue repose sur un taux faible et presque uniforme d'inflation (de manière à inspirer la plus grande confiance aux investisseurs). Le traité a même fixé cinq critères de convergence économique à respecter par les États candidats, ce qui va peser lourd sur leurs économies respectives, avec inévitablement des tensions sociales probablement jamais vues dans la CEE. Par exemple, l'inflation ne devra pas dépasser de plus de 1,5 % la moyenne des trois pays les plus vertueux en la matière. Le taux d'intérêt à long terme ne devra pas dépasser de plus de deux points la moyenne des taux des trois meilleurs États en matière d'inflation. Le déficit budgétaire de chaque État devra être limité à 3 % du PIB et la dette inférieure à 60 % de la richesse nationale. Dans l'état actuel, il semble que seul le Luxembourg (peut-être la France) se trouverait en conformité avec les critères de convergence imposés par Maastricht. C'est dire que pour le rendez-vous de l'union monétaire de 1997, ou 1999, il y aura 12 appelés mais moins d'élus. Cette Europe à deux ou plusieurs vitesses et encore plusieurs monnaies risque de ralentir le projet d'Union européenne, de créer des récessions et des tensions sociales exacerbées dans les pays laissés pour compte. C'est le scénario pessimiste ; il pourrait s'avérer non fondé.

L'avenir le dira. Cela dit, Maastricht a prévu que les pays les plus riches et les plus stables viennent en aide aux pays à la traîne ; c'est l'objet du « fonds de cohésion » prévu par le traité. L'alternative à la rigueur économique collective aurait été de laisser entrer tout le monde dans l'union monétaire, en fermant les yeux sur les contre-performances de certains pays, alternative carrément rejetée par l'Allemagne et d'autres membres influents de la CEE. Le parcours vers l'union monétaire sera douloureux pour plus d'un État.

[86]

*Une politique étrangère  
et de nécessité commune (PESC)*

Si de nouveaux transferts de souveraineté seront nécessaires pour réaliser l'UEM, il en ira de même pour construire une politique étrangère et une sécurité largement commune aux douze, corollaire incontournable de l'union économique et monétaire. Dès 1975, le Rapport Rindemans, longtemps oublié sous le boisseau, préconisait une union de nature politique en matière de relations internationales. En 1984, le Parlement avait repris l'idée et approuvé un projet de traité dans ce sens. Réticents à cet immense saut qualitatif, les gouvernements eux devaient attendre jusqu'à 1990 pour endosser le principe et le traduire concrètement dans le traité de l'Union de Maastricht de 1992.

L'Acte unique (1987) avait institutionnalisé la coopération entre les douze en matière de politique étrangère. Maastricht est venu jeter les bases d'une véritable politique étrangère commune obligatoire, laquelle est complétée par un nouveau volet, celui de la sécurité européenne (dont la dramatique crise yougoslave devait illustrer toute l'urgence). La réalisation du Marché unique de 1993 va de pair avec l'harmonisation de politiques comme celle du contrôle des armements et de l'exportation des armes et de certaines technologies. En outre, les bouleversements politiques consécutifs à l'écroulement du communisme en Europe centrale et orientale rendaient urgente la création d'un pôle politique à l'Ouest, d'où l'idée de créer une forme d'union politique, l'UPE, parallèle à l'UEM. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) qui en découle n'est pas régie par l'ensemble

des règles communautaires proprement dites, mais se situe dans un cadre moins contraignant, c'est-à-dire le volet Union européenne du traité de Maastricht.

Une fois le traité ratifié, les douze auront compétence collectivement pour « assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale », au moins dans des domaines clés (préfigurant ainsi une confédération d'États, sans la réaliser formellement). À noter qu'il s'agira de politique étrangère « commune » et non « unique », les États membres n'étant pas amenés à abdiquer tous les aspects de leur politique étrangère, ni leurs relations diplomatiques avec le monde. On assistera à un parallélisme de compétence entre les actions menées par l'Union européenne dans des domaines bien déterminés et les autres actions menées comme à l'habitude par les États membres pris individuellement. Les gouvernements mettront du temps à démêler ce qui relèvera de Bruxelles et [87] ce qui restera l'apanage de chacune des capitales nationales. Il faudra s'y faire et le plus tôt sera le mieux.

D'ores et déjà, on sait que le Conseil européen, organe suprême en la matière, a retenu quelques domaines diplomatiques d'intérêt communautaire : le processus de la CSCE, le désarmement et les mesures de confiance, les aspects économiques de la sécurité et le transfert de la technologie militaire. D'autres domaines qui deviendront vite communautaires sont, par exemple, les relations transatlantiques, les relations avec les pays de la CEI, la non-prolifération nucléaire, etc. La règle de l'unanimité requise pour « communautariser » un nouveau domaine fera que l'action commune en politique étrangère restera limitée à quelques grands sujets. Dans ces domaines, on verra les douze travailler ensemble en particulier au sein des organisations internationales et des conférences diplomatiques, comme ils le font déjà au GATT au titre de la politique commerciale commune. Pour la mise en œuvre de cette nouvelle politique étrangère commune, il reviendra au Conseil de décider quelles mesures devront être prises à la majorité qualifiée, de manière à assurer un déroulement efficace de toute action diplomatique européenne.

Les deux États qui sont membres du Conseil de sécurité, la France et le Royaume-Uni, devront veiller, dans l'exercice de leurs fonctions, à défendre les positions et les intérêts de la Communauté. Ils le font déjà dans une certaine mesure.

Pour la première fois à Maastricht, la Communauté, sous son nouveau volet de l'union, poussera son approfondissement jusqu'à inclure le domaine de la défense, appelé à devenir rapidement une politique commune. Cette idée d'une identité européenne en la matière a été acceptée par l'OTAN, qui devra s'y adapter graduellement, y compris par le désengagement des forces américaines en Europe. C'est à l'Union européenne occidentale (UEO) qu'il reviendra de développer le nouveau volet sécurité de la Communauté ; tout un défi pour une organisation restée dans l'ombre. Le fait que les douze ne soient pas tous membres à la fois de l'Alliance atlantique de l'UEO ne facilitera pas les choses dans leur future interaction (même si le siège de l'UEO rejoindra ceux de la CEE et de l'OTAN à Bruxelles). Ensuite, un jour viendra où l'on mettra sur pied des forces armées proprement dites européennes. Déjà l'Allemagne et la France ont commencé à développer une modeste force conjointe d'intervention, qui aura son siège à Strasbourg (tout un symbole ?). On estime que la PESC n'affectera pas le caractère spécifique de la politique de sécurité [88] de certains États membres, comme la neutralité irlandaise ou les contraintes constitutionnelles de l'Allemagne.

Prudents dans leur démarche audacieuse de Maastricht, les douze tiendront une importante conférence intergouvernementale en 1996, le traité l'annonce, dans le but de faire le point et d'apporter au traité les amendements qui s'imposeront, d'autant plus que 1996 pourrait fort bien coïncider avec l'adhésion de plusieurs nouveaux États membres à la Communauté, sans parler des problèmes posés par l'Espace économique européen (EEE) dont nous parlons plus loin.

En outre, l'Union européenne verra s'instaurer une coopération systématique entre les douze en matière de justice, de police, de lutte contre la drogue, etc. Parmi les compétences communautaires nouvelles, le traité énumère également la santé, les grands réseaux de transport, l'éducation, la formation professionnelle, la protection des consommateurs, la culture, etc. <sup>37</sup>

Enfin, les coûts afférents à la mise en œuvre de Maastricht seront considérables. Plus d'un gouvernement sera réticent à voter les nouveaux crédits nécessaires surtout si le traité devait être ratifié par de

---

<sup>37</sup> Le traité de Maastricht se trouve bien résumé dans un article de Philippe Lemaître, « *Le Monde* », hebdomadaire du 6 au 12 février.

faibles majorités de contribuables. C'est dire que d'ici un an ou deux, une période critique, l'euro-scepticisme pourrait bien relever la tête et, une fois de plus, ébranler la foi européenne du charbonnier.

## ***L'ALLEMAGNE AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ***

On ne peut s'interroger sur les tendances de la CEE sans parler de l'Allemagne. Le mark ne s'est-il pas imposé comme étalon pour les autres monnaies du SME, ce qui en dit long ! D'aucuns ont exprimé des craintes pour l'équilibre européen au moment de l'unification de l'Allemagne. S'il est probable que la prépondérance de cet État agrandi s'affirmera de plus en plus au sein de la CEE (en raison de son poids économique et démographique accru et de son dynamisme légendaire), il est peu probable, selon les observateurs, que cela se traduise, au cours des prochaines années, par une hégémonie déstabilisatrice. Bien sûr, dans les années qui viennent, Berlin aura encore beaucoup à faire pour acclimater l'économie de la partie est de l'Allemagne ; le pari et l'enjeu sont de taille ! Le coût de la remise à flot de l'ex-République démocratique allemande (RDA) sera une lourde [89] hypothèque à régler. Mais l'Allemagne unifiée pèse déjà pour le quart du produit intérieur brut (PIB) de la CEE. Une réévaluation de la puissance réelle allemande restera à faire d'ici un an ou deux, à l'aulne du chemin parcouru depuis la chute du mur de Berlin, en novembre 1989.

Chose certaine, l'Allemagne restera, et de loin, le plus grand exportateur hors CEE et sa productivité ne va sans doute pas diminuer, ce qui fait de l'Allemagne d'aujourd'hui, et encore plus de demain, la locomotive de la politique commerciale communautaire libre-échangiste, politique qui, pour les États tiers, devrait être en principe de plus en plus avantageuse. Il ne faut pas oublier non plus que l'Allemagne est le plus grand investisseur communautaire dans les pays tiers (le restera-t-elle durant la période d'adaptation de l'Allemagne de l'Est, c'est peu probable). En outre, ce sera l'Allemagne qui sera la mieux placée dans la CEE pour promouvoir l'association croissante avec les pays de l'Est et la Communauté des États indépendants (CEI). La réélection du chancelier Kohl, bien perçue dans cette région, ne fera

qu'accentuer cette tendance déjà fondée sur l'histoire (avant l'hiatus de la guerre froide). Le fait pour l'Allemagne d'être militairement peu puissante et dépourvue de l'arme nucléaire pourrait même s'avérer un atout de plus dans ce sens. En somme, la CEE devra compter de plus en plus sur l'Allemagne, et l'inverse n'est pas moins vrai.

## ***LES PERSPECTIVES D'AVENIR***

### *L'impact du GATT*

Une bonne partie de tout ce qui précède se trouvera bientôt influencé, voire modifié, par les accords qui seront conclus au GATT au terme de la ronde Uruguay. Les domaines d'innovation seront nombreux, services, marchés publics, propriété industrielle, subventions, agriculture, etc., pour n'en nommer que quelques-uns. La CEE, comme les autres parties contractantes, devront s'adapter à un GATT profondément transformé. Les changements importants, qui viendront de Genève, pourraient bien modifier, sinon la démarche d'intégration européenne, au moins ses modalités et son calendrier.

Par exemple, la guerre commerciale entre Washington et Bruxelles s'intensifierait si la ronde Uruguay devait définitivement échouer. Déjà le contentieux entre les deux blocs est impressionnant et les mesures d'interdiction et de rétorsion ne manquent pas entre [90] eux, au détriment, à la longue, de tous les intéressés. Madame Carla Hills, la représentante spéciale pour le Commerce du président Bush, ne s'est pas gênée pour faire observer — symptomatiquement — qu'avec la fin de la guerre froide, les États-Unis ne sont plus disposés « à subordonner leurs intérêts économiques à leurs grands objectifs stratégiques », comme ils l'ont parfois fait dans le passé. Si les négociations au GATT devaient échouer, Washington et Bruxelles seraient plus que jamais à couteaux tirés.

Côté jardin, la très onéreuse Politique agricole commune (PAC), qui dévore près de 75 % du budget communautaire et produit des montagnes de surplus invendus, fait actuellement l'objet d'une réforme en profondeur. On remplacerait notamment une bonne partie des subventions actuelles par une forme de garantie du revenu, destinée aux

agriculteurs en difficulté mais non reliée à la production. Cette nouvelle approche est susceptible de débloquer l'impasse actuelle au GATT, où les États-Unis et d'autres pays réclament l'abolition (au moins une diminution substantielle) des subventions à l'exportation qui faussent tellement la concurrence mondiale.

Mais à plus long terme, les zones préférentielles en Amérique, en Europe et en Asie ne deviendront-elles pas autosuffisantes et protectionnistes au point de mettre en doute la pertinence du GATT ? L'interrogation n'est pas oiseuse.

### *L'élargissement*

Une autre tendance majeure à observer sera celle de l'élargissement de la CEE de 12 à beaucoup plus. Il est certain que la réussite de la CEE exerce un magnétisme irrésistible auprès des pays européens qui l'entourent. C'est pourquoi, une fois enclenchée son union économique et monétaire et son corollaire l'union politique, en principe en 1993, la Communauté ne pourra plus rester sourde aux demandes d'admission de pays comme la Turquie, Chypre, Malte, etc. auxquelles viendront s'ajouter, peut-être d'ici 1995, celles des pays de l'Est européen. Ensuite, il n'y aurait rien d'étonnant à ce que la République de Russie et d'autres républiques européennes de la CEI viennent elles aussi frapper à la porte de la Communauté d'ici l'an 2000. Entre-temps, tant la CEI que les pays de l'Est se préparent à s'associer étroitement avec la CEE, et au minimum dans le cadre d'un libre-échange de biens et de services ; ce qui ne devrait pas tarder après l'achèvement, en 1993, du grand Marché unique européen. En outre, l'adhésion [91] éventuelle des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) n'est plus à exclure, comme nous le verrons plus loin.

### *L'Espace économique européen (EEE)*

Les sept pays européens « schismatiques » restés hors de la CEE, regroupés dans l'AELE (Association européenne de libre-échange) et comprenant l'Autriche, la Finlande, l'Islande, le Liechtenstein, la

Norvège, la Suède et la Suisse, préoccupés par leur marginalisation éventuelle par rapport au grand Marché unique de 1993, concluaient le 21 octobre 1990, à Luxembourg, un accord historique avec la Communauté européenne, créant ainsi une gigantesque zone commerciale préférentielle et un marché commun de plus de 380 millions de consommateurs parmi les plus solvables au monde et représentant environ 43 % du commerce mondial.

Une fois ratifié par les parlements des 19 États signataires (et par référendum en Suisse), ce nouvel « Espace économique européen » (EEE), l'expression est du président Jacques Delors, devrait entrer en vigueur au début de 1993, de manière à coïncider avec le Marché unique et en faire partie. Nous assisterons alors à l'émergence de la première puissance économique mondiale (avant les États-Unis et le Japon) et la plus intégrée, avec ce que cela représente d'avantages pour les tiers, comme la libre pratique, mais aussi de nouveaux défis au plan de leur compétitivité.

À quelques exceptions près, les marchandises, les services, les capitaux et les personnes circuleront librement dans l'EEE. Pour en arriver là, les sept nouveaux venus ont accepté, au terme de négociations qui ont frôlé l'échec jusqu'au dénouement, d'incorporer d'office dans leur droit national respectif « l'acquis communautaire », soit quelque 1 400 textes de lois communautaires qui formeront le Marché unique, y compris les redoutables règles de la concurrence, les normes techniques communes, celles de l'environnement, etc. À noter, toutefois, que les domaines sensibles de l'agriculture et de l'énergie, et du charbon et de l'acier (CECA) resteront exclus de l'Accord de Luxembourg. Le GATT sera appelé à se prononcer à ce sujet et gardera un droit de regard sur l'EEE pour en apprécier sa compatibilité avec ses propres règles.

En comparaison de l'EEE, la zone de libre-échange nord-américaine (Canada, États-Unis, Mexique) représente environ 360 millions d'habitants, soit 20 millions de moins que le marché de l'EEE, mais [92] un produit intérieur brut global passablement plus élevé. Cela dit, la zone préférentielle nord-américaine porte sur un champ moins étendu et elle sera beaucoup moins intégrée économiquement, juridiquement et socialement, donc moins forte dans l'ensemble.

À noter également que ce futur Marché unique élargi à 19 États au lieu de 12 pourrait s'avérer une formule transitoire pour la plupart des États de l'AELE avant leur adhésion à part entière à la CEE elle-même (qui, on le sait, englobe beaucoup plus qu'une union douanière et un marché commun). En effet, en présentant leur demande d'adhésion pure et simple à la CEE, respectivement à l'été 1989 et un an plus tard, l'Autriche et la Suède ont montré qu'ils ne se contenteraient pas longtemps d'un « Espace économique européen » hybride avec les douze. La Finlande a également présenté une demande d'adhésion. Les autres États de l'AELE ne tarderont probablement pas à frapper à la porte de Bruxelles. Même la Suisse prépare sa demande d'adhésion.

L'échiquier économique européen — et par conséquent mondial — n'as pas fini de se transformer d'ici la fin du siècle car déjà on prévoit une structure à 24 ou 30 pays pour répondre au défi de la grande Europe, chère au président Mitterrand. Les États tiers, non européens, seraient bien avisés d'y préparer leurs économies ; car les premiers à le faire en temps utile, c'est-à-dire maintenant, seront les mieux placés pour en profiter et ne pas être écartés de ce qui pourrait devenir la première puissance mondiale, tous facteurs confondus. D'ici là, rien ne dit qu'une poussée de « fièvre protectionniste » envers les tiers ne viendra pas accompagner, après 1993, les premiers pas du marché élargi de 12 à 19, où les problèmes d'adaptation nationale ne manqueront pas.

### *L'Europe centrale et orientale*

Construite en 1950 sur un continent divisé, l'Europe communautaire se retrouve, depuis 1989, dans un contexte différent où l'Est n'est plus une non-Europe politique ; au contraire. C'est pourquoi, la Communauté veut conclure avec les pays de l'Europe centrale et orientale des accords d'association (appelés « accords européens ») destinés à remplacer les accords actuels limités à une simple coopération. Déjà trois accords de cette nature ont été signés avec la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne et des négociations ont débuté avec la Bulgarie et la Roumanie. Celles avec la Yougoslavie sont au point mort à cause [93] de la guerre civile qui y sévit. Il s'agit là d'une initiative politico-économique d'envergure, soumise cependant à des preuves concrètes du respect de l'état de droit et des droits de l'homme, ainsi qu'à l'amorce du processus de libéralisation des économies dans ces pays.

Pour la Commission, les « accords européens » dont il s'agit devraient « créer un climat de confiance et de stabilité propre aux réformes politiques et économiques » entreprises dans l'Europe centrale et orientale et à « l'établissement de relations politique et économique reflétant des valeurs communes » (dégagées dans la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe [CSCE]). Ces accords viseront à encourager les opérateurs économiques de la CEE — encore craintifs — à traiter avec ces pays dans un cadre de libéralisation des échanges et d'accroissement des investissements. Les accords visent même à améliorer les échanges culturels et à contribuer à une prise de conscience, chez les jeunes surtout, d'une identité européenne commune.

Malgré l'intérêt manifesté par certains de ces pays en faveur d'une adhésion immédiate à la CEE, cette hypothèse ne fait pas partie des objectifs des « accords européens » projetés. Ceux-ci ressembleront à un examen de passage avant une adhésion éventuelle à la CEE, plus lointaine. Ces accords marqueront quand même un bond qualitatif des plus significatifs pour l'Europe entière et indirectement pour les États tiers.

Les « accords européens » mettront en place des structures « constitutionnelles » et des procédures communes de décision, chaque

accord étant modulé en fonction de l'avancement de chaque pays vers une économie de marché. L'article 238 du traité de Rome sert de base juridique pour ces accords.

En pratique, les accords établiront progressivement une zone de libre-échange des biens et, plus tard, de libre circulation des services, personnes et capitaux. À noter que la réciprocité ne sera pas toujours exigée de la part des pays de l'Est. Les capitaux pourront circuler librement dès que la compétitivité de l'Est le permettra. Une fois que les conditions socio-économiques des « pays associés » se seront rapprochées de celles des États de la CEE, on envisagera les moyens d'améliorer la libre circulation des personnes. Puis les « pays associés » devront rapprocher graduellement leurs législations de celles de la CEE (en matière de fiscalité des sociétés, de concurrence, de transport, etc.) pour qu'ainsi ces pays puissent bénéficier au maximum du Marché unique de 1993. Par ricochet, une fois habitués au régime concurrentiel de la CEE, ces « pays associés » seront mieux placés [94] pour affronter la concurrence des marchés mondiaux, à partir de leurs avantages comparatifs.

Une coopération économique très étroite va donc se développer entre la CEE et la plupart des pays de l'Est. Les domaines d'intégration progressive ne manquent pas, en commençant par la modernisation des industries et le développement des petites et moyennes entreprises. Les flux des capitaux privés seront l'un des instruments de cette reconstruction économique, à condition que les investissements soient protégés par la CEE, ce qui est vraisemblable. La CEE fera aussi la promotion des normes communautaires dans ces pays et l'on arrivera probablement à des accords de « reconnaissance mutuelle », de certification et des essais. On assistera aussi à des transferts de technologie et de savoir-faire. Une coopération interuniversitaire s'instaure déjà à travers le projet ERASMUS. L'énergie, l'environnement, les transports, les télécommunications, la santé et la sécurité, le tourisme, la coopération douanière, etc. sont autant de domaines qui eux aussi feront l'objet éventuellement d'une intense coopération entre la CEE et ces pays, impatients de rentrer au bercail européen traditionnel.

La CEE n'a pas attendu ces « accords européens » pour aider concrètement les pays de l'Est. En effet, la CEE et une trentaine d'autres pays (principalement de l'Organisation de coopération et de

développement économique [OCDE]) ont fondé, en 1990, la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) à l'intention des pays de l'Est. Cette nouvelle institution financière, opérationnelle en 91, a pour effet d'apporter un appui à la transformation vers l'économie de marché entreprise par l'Est. La BERD pourra prêter à ces pays pour 10 ans et jusqu'à 10 milliards d'écus. Les États-Unis et le Canada participent à son capital, lequel est contrôlé à 53 % par les pays de la CEE.

La CEE et les pays de l'OCDE viennent déjà en aide à la Hongrie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Bulgarie, dans le cadre de l'opération PHARE, destinée à leur faire rattraper leurs retards économiques les plus négatifs. En outre, une aide d'urgence vient d'être accordée à la Bulgarie et à la Roumanie.

Ainsi, avec la BERD, l'opération PHARE et les autres aides, on constate une tendance marquée de la CEE à chercher à ancrer les pays de l'Est dans le système politique et économique de l'Europe occidentale. Il n'y aurait donc rien d'étonnant à ce que, d'ici l'an 2000, pratiquement toute l'Europe occidentale, centrale et orientale fasse partie d'une CEE fort élargie, et en voie de se transformer en une [95] véritable « Union européenne » de type confédéral ou simplement communautaire.

Après avoir accordé rapidement, en décembre 90, une aide substantielle à l'ex-URSS, afin d'éviter que le chaos s'y installe et de consolider les chances de succès du président Gorbatchev, la CEE a entrepris une vaste opération d'assistance technique en faveur de Moscou, dans le but de conclure bientôt un accord de coopération d'envergure avec le colosse euro-asiatique dont l'économie est devenue le pied d'argile. Un projet de « marché européen de l'énergie » est à l'étude entre la CEE et l'ex-URSS (CEI). L'effort imprévu consenti à l'Est se fera-t-il au détriment des engagements de la CEE envers les pays en développement ? La question se pose et en inquiète plus d'un.

En conclusion, l'Europe des douze (et plus demain) est en passe de devenir, d'ici l'an 2000, la plus grande puissance économique et politique du monde, à condition que son rythme d'intégration ne soit pas entravé par une crise grave, et que le traité de Maastricht soit bel et bien ratifié par chacun des douze, ce qui ne va pas aller sans une farouche opposition populaire dans certains pays. Enfin, dans quelle

mesure l'élargissement de la Communauté viendra atténuer son approfondissement en cours ? Cela reste à voir. Quoi qu'il en soit, la place de la Communauté à l'échelle du commerce mondial restera prépondérante. L'évolution récente et les principales tendances actuelles, sommairement exposées ci-dessus, vont certes dans le sens d'une telle hypothèse, avec toutes les conséquences que cela entraîne déjà pour les États tiers et les autres blocs économiques, tous beaucoup moins intégrés que la Communauté européenne.

[96]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

*Agence de presse Europe*, documents n° 1608, 1628, 1630, 1655, 1660.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (CEE) (1988), *Social Europe*, Luxembourg. Office des publications officielles des Communautés européennes (OPOLE).

CCE (1989), *Rapport Delors*, 12 avril.

CCE (1990), *Union économique et monétaire*, SEC (90), 1659 final du 21.08.90.

CCE (1990), *Opinion of 21<sup>st</sup> October 1990 on the Proposal for Amendment of the Treaty Establishing the EEC with a View to Political Union*, doc. CCE (90) 600 final.

CCE (1991), *Premier rapport sur l'application de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs*, COM (91) 511 final, Bruxelles, 5 décembre.

CONFERENCE OF THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS OF THE MEMBER STATES (1991), *Treaty on European Union*, Conf-U1<sup>0</sup> 1862/91, Bruxelles, 13 décembre.

CONSEIL EUROPÉEN (1990), *Conclusion de la présidence*, Rome, SN 304/2/90 du 28.10.90.

*Europolitique*, Supplément n° 1625 du 27.10.90.

*Le Devoir* (1990), divers numéros.

*Le Monde* (1990), divers numéros.

« *Nouvelles de la CE* », *Bulletin de la délégation de la CCE à Ottawa*, divers numéros.

PARLEMENT EUROPÉEN (1990), *L'Union européenne*, doc. A3-0165/90 Partie A du 25.06.90 et doc. A3-0165-90 Partie A du 25.06.90.

« Rapport Netter sur l'Espace unique européen », *Journal officiel*, Paris, n° 13, 19 octobre, 1988.

REMADE, É. (1992), « Les dispositions du traité de Maastricht : politique étrangère et sécurité commune », *Études internationales*, juin.

*The Economist*, 1<sup>er</sup> décembre 1990.

*The European* (1990), divers numéros.

[97]

**Première partie**  
**Les grands ensembles économiques :**  
**la tentation du régionalisme**

**4**

---

**“Globalisation des marchés  
et régionalisme économique :  
l’exemple européen.”**

**Lionel FONTAGNÉ**

[Retour à la table des matières](#)

À l’heure où l’Europe cherche un nouveau souffle au lendemain des Accords de Maastricht, quel bilan peut-on dresser de l’expérience d’intégration européenne ? Quelles perspectives offre la réalisation du grand marché intérieur ? Quelles en seront les conséquences commerciales pour le reste du monde ?

La réponse à ces questions passe par le rappel des fondements théoriques de l’option « régionale », rappel que nous effectuerons dans un premier point. Un deuxième point sera consacré aux conséquences de cette option, conséquences qu’un recul d’une trentaine d’années permet d’évaluer correctement : certaines évolutions paradoxales devront être signalées. Nous pourrons alors replacer l’Europe dans les échanges mondiaux en distinguant les différentes extensions possibles de cette région : Europe communautaire, Europe de l’Ouest, Europe de l’Ouest et de l’Est. Un dernier point sera enfin consacré aux perspectives ouvertes par l’échéance 1992, tant sur le plan interne qu’à l’égard des pays tiers.

***LE RÉGIONALISME ÉCONOMIQUE  
ET LES ÉCHANGES MONDIAUX :  
LES FONDEMENTS DE L'EUROPE  
COMMUNAUTAIRE***

L'intégration économique européenne procède de deux nécessités distinctes : affectation optimale des ressources et restructuration de l'espace européen.

[98]

*L'affectation optimale des ressources*

La théorie pure de l'échange international enseigne en effet que l'ouverture à l'échange permet, par le biais d'une réaffectation des ressources vers les emplois dans lesquels elles sont relativement les plus efficaces, d'accroître le bloc des consommations finales possibles. Ce résultat vaut en concurrence parfaite, sous la double hypothèse de mobilité intersectorielle et d'immobilité internationale des facteurs. Dans ces conditions (et quelques autres qui n'ont pas lieu d'être discutées ici), la libre circulation des biens au niveau international aboutit à l'égalisation des rémunérations de facteurs, la libre circulation des facteurs constituant un cas symétrique aboutissant au même résultat.

L'ouverture à l'échange a néanmoins pour contrepartie une nécessaire adaptation des appareils productifs à leurs avantages comparatifs respectifs : celle-ci passe par des pertes pour les facteurs de production « rares », désormais mis en concurrence, et un gain pour les facteurs abondants dont la demande internationale augmente ; le gain net pour l'économie nationale procède donc à la fois d'une redistribution des premiers vers les seconds et d'un gain d'efficacité pour tous.

Telle est donc la justification du libre-échange, situation dominant la protection en matière d'efficacité dans l'allocation des ressources.

Ce premier élément justifie la concertation entre pays pour abaisser (GATT) ou mieux éliminer entre eux les barrières douanières, tarifaires ou non. On parlera dans ce dernier cas d'association ou d'accord de libre-échange, chaque pays participant éliminant les barrières douanières envers les autres signataires mais non envers le reste du monde. De tels accords sont discriminants puisqu'ils établissent de fait une différence de traitement pour des produits identiques sur la seule base de leur provenance (pays membres ou pays tiers) : ils dérogent donc à l'une des règles fondamentales du GATT, la non-discrimination. Cette dérogation était néanmoins prévue dans les accords du GATT afin de promouvoir l'esprit du libre-échange au-delà des abaissements partiels de barrières tarifaires contenues dans les « rounds » successifs de l'Accord général.

Il est néanmoins bien connu que ces accords de libre-échange (l'Association européenne de libre-échange [AELE] par exemple) présentent un inconvénient majeur : pour peu que la proximité des pays membres de l'accord soit suffisante, les pays tiers pourront tirer bénéfice des différences de structures douanières selon les « portes [99] d'entrée » dans la zone de libre-échange, ce qui affaiblit considérablement la portée de la protection de la zone par rapport aux pays tiers. La réponse consiste donc à doter la zone de libre-échange d'un « tarif extérieur commun » : chaque pays membre élimine ses barrières douanières en ce qui concerne les pays membres et ajuste sa structure tarifaire à l'égard des pays tiers sur la structure commune. Il y a alors union douanière et non plus zone de libre-échange : telle a été, est-il besoin de le rappeler, la logique qui a fini par s'imposer en Europe puisque les pays membres de l'AELE quittent progressivement la zone de libre-échange pour intégrer la CEE.

### *La restructuration de l'espace économique*

Cette différence entre la zone de libre-échange et l'union douanière va bien au-delà du seul tarif extérieur commun. Alors que la première introduit simplement du libre-échange, à la fois entre pays membres et vis-à-vis des pays tiers, en raison des différences de structure des tarifs douaniers, le second crée un nouvel espace économique intégré : absence de barrières internes à la circulation des biens, mise en place

d'une protection de cet espace à l'égard du reste du monde. La logique de l'union douanière est une logique de restructuration de l'espace économique appelée à déboucher sur une union très poussée des pays membres. Et cela d'autant plus que le traité de Rome de 1957 instaurant le marché commun fixait en préambule cette perspective beaucoup plus large : l'abaissement des barrières douanières n'est qu'un point de passage obligé vers une union beaucoup plus étroite des partenaires.

L'intégration économique européenne n'avait pas pour objectif le libre-échange : ce dernier ne devait constituer qu'une étape nécessaire à la constitution d'un nouvel espace économique, redimensionné, pouvant supporter la comparaison avec les États-Unis, le Japon, ou l'ex-bloc de l'Est.

Cette différence entre la zone de libre-échange et l'union douanière est renforcée dans le cadre du marché commun par la mobilité des ressources (personnes et capitaux) s'ajoutant à celle des biens et services. L'objectif initial du traité de Rome était de parvenir à un véritable marché commun à l'horizon 1970. Ce qui ne sera pas réalisé, comme en témoigne la nouvelle échéance de 1993.

Créer un marché commun passe également par des structures communes. La création de la Communauté européenne du charbon et [100] de l'acier (CECA, 1951) et celle de l'énergie atomique (EURATOM, 1957) ont été historiquement les premières structures communautaires. Le traité de Rome a, pour sa part, doté la Communauté d'institutions permanentes. Les plus importantes sont les suivantes :

La Commission a en charge la mise en œuvre des dispositions du traité de Rome et est dotée à la fois d'un pouvoir de proposition en direction du Conseil et de décision quant aux politiques communautaires (concurrence, agriculture) ; la Commission a aussi le pouvoir de déférer les États membres « récalcitrants » à la Cour européenne de justice.

— Le Conseil des ministres, qui a en charge la coordination des politiques économiques des États membres et dispose du pouvoir de décision ; la présidence en est attribuée successivement par demi-année à chaque pays membre.

— Le Parlement, qui est élu au suffrage universel depuis 1979 mais n'a pas formellement de rôle législatif substantiel ; il contrôle néanmoins le budget communautaire, il peut censurer Commission et Conseil et proposer des amendements aux législations de la Communauté.

— La Cour de justice, qui a en charge le respect mais surtout l'interprétation du droit communautaire ; elle dispose du pouvoir d'autosaisine à l'encontre des États membres, mais peut être saisie également par tout État membre, entreprise ou particulier, voire par la Commission ou le Conseil.

Parmi les nombreuses autres institutions (Cour des comptes, Conseil économique et social etc.) mentionnons le rôle croissant du Conseil européen (à distinguer du Conseil des ministres) : créée en 1971, cette institution prenant une part de plus en plus active à la dynamique communautaire regroupe les chefs d'État et de gouvernement des pays membres. Elle se réunit deux fois par an pour discuter des grandes orientations communautaires, notamment en matière politique.

### ***LA RÉGIONALISME ÉCONOMIQUE ET LES ÉCHANGES MONDIAUX : THÉORIE DES CONSÉQUENCES DE L'EUROPE COMMUNAUTAIRE***

Les conséquences de l'union douanière et, au-delà, du marché commun, sont néanmoins plus difficiles à cerner que ce que laisserait penser la stricte application des théorèmes fondamentaux de [101] l'échange évoqués plus haut : alors que le libre-échange domine systématiquement la protection sous les hypothèses que nous avons rappelées, le passage de la protection à l'union douanière, voire au marché commun, comporte un certain nombre de difficultés théoriques qu'il n'est pas inutile de rappeler.

*Le régionalisme économique n'est pas a priori  
une politique orientée contre les pays tiers*

On sait, depuis la contribution pionnière de Viner (1950), que l'union douanière a deux effets : création de commerce et détournement de commerce (*trade creation* et *trade diversion*).

Cela peut être illustré à l'aide de l'exemple traditionnellement repris dans la littérature et proposé initialement par Johnson (1962). On considère alors trois pays, A, B, C dont les deux premiers créent une union douanière laissant C (identifiable aux pays tiers) à l'écart. Si l'on suppose de surcroît que A produisait à l'abri de barrières douanières (donc de façon inefficace) un produit donné pour lequel B est le seul exportateur mondial, le premier effet de l'union est donc l'importation (création de commerce) de ce produit par A en provenance de B. Les consommateurs du produit concerné en A sont les bénéficiaires directs de l'abaissement du prix du produit, au contraire des producteurs de ce même pays désormais concurrencés par les importations en provenance de B. Il convient de prendre également en compte la perte de recettes douanières pour le budget public de A. Il y a gain net, le bénéfice des consommateurs l'emportant sur les pertes encourues par le gouvernement et les producteurs.

Supposons enfin que, pour un autre bien, C soit l'exportateur mondial. La création de l'union douanière fait supporter à ce pays, mais non à B, le droit de douane imposé par A. Le caractère discriminant de l'union douanière fait de B un exportateur du produit concerné, aux dépens de C, pour peu que le droit imposé par A surcompense l'inefficacité de B par rapport à C : il y a détournement de commerce. L'inconvénient de cette situation est que ce détournement peut déboucher sur une perte nette pour A dans certaines conditions. Deux effets opposés d'intensité variable sont alors en jeu : le gain procuré aux consommateurs par le désarmement douanier discriminatoire, la perte de recettes douanières d'une part et le prix de l'inefficacité de la production en B supporté par les consommateurs de A.

[102]

Au total, une union douanière sera d'autant plus favorable que les effets de création de commerce l'emporteront sur les effets de détournement de commerce. Il convient pour cela que les économies formant l'union douanière aient avant l'union des avantages comparatifs complémentaires. Le gain sera très fort si A est comparativement avantageé dans toutes les productions pour lesquelles B est dans la situation opposée et réciproquement. Nous avons là une première condition de complémentarité des structures sectorielles de spécialisation. Une première difficulté analytique à introduire est donc le degré de similarité ou de dissimilarité des économies participant à l'union douanière.

Une deuxième condition garantissant l'intérêt de l'union douanière est le niveau élevé des tarifs douaniers avant le désarmement douanier, ce qui ne pose pas de problème analytique particulier.

S'y ajoute enfin le problème de taille de l'union douanière : plus l'union est vaste plus le reste du monde est étroit ; cela garantit à la fois que peu d'avantages comparatifs seront situés à l'extérieur de l'union (ce qui minimise le détournement de trafic) et que les complémentarités internes d'avantage comparatif seront nombreuses (ce qui maximise la création de trafic).

Cette dernière remarque suggère donc une difficulté analytique supplémentaire à prendre en compte, car, avec l'élargissement de l'union douanière, les termes de l'échange ne peuvent plus être considérés comme donnés : l'union douanière comporte un effet « termes de l'échange » modifiant les conditions initiales. Arrêtons-nous un instant sur ces deux difficultés.

Le problème de similarité-dissimilarité des économies a reçu le premier traitement explicite chez Vanek (1965). La similarité se définit comme une situation dans laquelle A et B ne commercent pas entre eux et exportent le même produit vers le reste du monde ; la dissimilarité correspondant au contraire à un commerce réciproque entre A et B et à un commerce avec le reste du monde pour un seul de ces deux pays. Dans le premier cas, l'union douanière n'aura aucun effet si chaque pays laisse son tarif vis-à-vis du reste du monde inchangé. Il n'y a ni création ni détournement de commerce. Vanek démontre alors un résultat asymétrique dans le second cas : tous les gains de l'union douanière sont

accaparés par le pays qui ne commercerait pas avec le reste du monde, l'autre pays de l'union supportant même une perte. Ce résultat paradoxal est sans aucun doute dû à la structure particulière du modèle, d'où l'intérêt d'introduire un troisième bien, la complémentarité ou substituabilité des biens échangés [103] devenant alors un élément explicatif de premier plan, au même titre que la structure des tarifs douaniers (Corden, 1984).

L'effet termes de l'échange vis-à-vis du reste du monde d'une union douanière (Mundell, 1964) consiste en une détérioration de la situation du reste du monde (dans le modèle à deux biens) consécutive au détournement de trafic. Dans un modèle plus général (à trois biens par exemple), cette conclusion traditionnelle confortant l'intuition d'une *beggar my neighbour policy* n'est plus systématiquement validée et peut même être renversée : l'union douanière ne se fait pas systématiquement contre le reste du monde. On peut même imaginer, à la suite de Vanek (1965), d'introduire un tarif extérieur commun compensateur (*compensating common tariff*) abaissant suffisamment les barrières tarifaires entre l'union douanière (devenant marché commun) et le reste du monde pour entraîner une création de trafic compensant le détournement de trafic ; dans ces conditions, les termes de l'échange du reste du monde ne sont pas détériorés et l'on est sûr que le marché commun ne s'est pas fait contre le reste du monde.

Arrivé à ce point, les enjeux du choix entre union douanière et marché commun nous apparaissent clairement : bien que le second procède d'une volonté de structuration de l'espace économique beaucoup plus forte, il n'est pas évident que cette volonté soit dirigée contre le reste du monde ; tout dépend en effet de la structure et du niveau des tarifs inclus dans le tarif extérieur commun. Cette remarque est particulièrement importante dans la mesure où elle permet de dépasser l'intuition quant aux conséquences pour le reste du monde d'une poursuite de l'intégration économique. Le régionalisme économique n'est pas systématiquement une *beggar my neighbour policy*. Tout dépendra finalement de l'attitude de la nouvelle entité économique dans les négociations commerciales internationales.

Remarquons pour finir que l'expérience européenne suggère deux amendements importants à la logique théorique qui vient d'être développée ici. D'une part, tout le raisonnement est empreint de notions issues directement de la théorie pure de l'échange international : biens

homogènes, concurrence parfaite et échanges interbranches constituent le contexte général de l'analyse. Or, il n'est pas évident que ce contexte soit adapté à la réalité des transformations de l'espace économique international dont il est censé rendre compte. D'autre part, nous n'avons évoqué que les aspects réels du problème. Le régionalisme économique va bien au-delà et s'étend aux phénomènes monétaires comme l'ont rapidement compris les promoteurs de l'idée européenne, ne serait-ce que pour assurer une zone de stabilité [104] des changes dans un contexte de fluctuations internationales erratiques des cours freinant le développement du commerce mondial.

Il nous faut donc introduire ces deux amendements et évoquer les conséquences qui y sont associées.

*Les résultats paradoxaux  
du régionalisme économique*

L'argumentation de Viner, procédant directement de l'idée selon laquelle l'échange international est avant tout un échange de différences, consiste à attendre d'une union douanière la spécialisation des économies selon leur avantage comparatif auparavant entravé par les barrières douanières.

Or, les premières évaluations empiriques du phénomène, dues à Verdoorn, Drèze et Balassa, ont invalidé cette conclusion théorique : l'abaissement des barrières douanières débouche non pas sur un processus de spécialisation conforme aux théories traditionnelles de l'avantage comparatif, mais sur un rapide accroissement de l'échange croisé de produits similaires, c'est-à-dire sur un échange intrabranche à l'intérieur du marché commun. Pour reprendre l'exemple évoqué plus haut, A vend à B le produit que B vend à A, dès lors que les barrières douanières entre ces deux pays sont abaissées.

Un tel résultat, confirmé par de multiples études théoriques ultérieures, amène à reconsidérer les gains à attendre d'un marché commun : s'agit-il encore d'un gain d'efficacité dans l'allocation des ressources consécutif à un processus de spécialisation ?

La théorie de l'intégration économique rejoint alors un autre programme de recherche, l'étude des échanges intrabranches, dont

l'évocation nous écarterait de notre objet. L'interface avec la théorie du régionalisme économique réside dans le problème d'illusion statistique associé à l'intrabranche : la mise en évidence d'un échange croisé de produits similaires peut en effet procéder directement d'un effet d'agrégation sectoriel ou d'un effet d'agrégation géographique.

L'effet d'agrégation sectoriel tient à ce que le niveau de désagrégation de la nomenclature utilisée classe sous le même item des produits différenciés. L'échange intrabranche est alors le résultat d'une demande de différence (Lassudrie-Duchene, 1971) : il peut s'agir alors d'une demande de variété dans un contexte néochamberlinien de concurrence monopolistique (Dixit et Stiglitz, 1977 ; Krugman, 1979, [105] 1980 ; Dixit et Norman, 1980) ou lancastérien (modèle Hotelling-Lancaster-Helpman : voir par exemple, Helpman et Krugman, 1985).

Le gain à l'échange est alors un gain d'utilité pour les consommateurs qui disposent d'une plus grande variété d'un même produit générique ou d'une spécification plus proche de celle qu'ils considèrent comme idéale.

Qui plus est, chaque producteur voyant s'offrir un marché plus large pour le bien différencié qu'il produit, des économies d'échelle vont pouvoir être réalisées ; il y a économie de ressources non pas forcément par rapport à la situation de protection, mais par rapport à la production (fictive) dans chaque pays de l'ensemble des variétés disponibles pour le consommateur une fois l'union douanière constituée. Le gain d'efficacité est donc essentiellement virtuel.

La contrepartie de cet état de fait est que les coûts sociaux associés à la restructuration des appareils productifs sont minimisés : gains pour le consommateur, faible spécialisation des appareils productifs et faibles coûts d'ajustement ont donc constitué les effets de l'ouverture des économies européennes au marché commun au cours des années 60.

Contrairement à la spécialisation interbranche, un tel processus est toutefois borné par les limites à la différenciation des biens, ce qui explique l'« essoufflement » de l'intégration européenne dans les années 70, essoufflement qui sera évoqué dans un instant.

L'effet d'agrégation géographique tient à la prise en considération des échanges de chaque pays individuel vis-à-vis du reste du monde

pour le calcul des coefficients d'intrabranche. Un échange équilibré pour le produit  $x$  pour le pays  $A$  est alors présenté comme un échange parfaitement intrabranche. Or, il est tout à fait possible que  $A$  réalise un échange interbranche déficitaire de produits  $x$  avec  $B$  et excédentaire avec  $C$  : il y aurait alors inversion des avantages comparatifs révélés selon les partenaires à l'échange. Si cela est vrai, il y a hiérarchisation des avantages comparatifs (Lassudrie-Duchene et Muchielli, 1979) et la progression de l'intrabranche ne remet pas en cause les déterminants « traditionnels » de l'échange international : l'économie de ressources issue du processus de spécialisation est préservée.

Un tel effet existe, comme l'ont démontré Muchielli et Mazerolle (1987), dans le cas français. Observant les échanges intrabranche de la France sur la période 1961-1985, les auteurs notent en effet une forte baisse de l'indicateur en passant de 1 357 produits à 1 357 [106] produits par six zones. Il reste néanmoins à mesurer la portée empirique de cet effet : la logique de concurrence monopolistique sera restaurée, et le gain de spécialisation perdu, si les échanges intra-branches spécifiques  $A$  vers  $B$  sont dominants. Clair, Gaussens et Phan [1984], sélectionnant seize pays industrialisés pour lesquels la proportion moyenne d'intrabranche dépasse 60 %, ne retiennent que les couples pays-produits avec un intrabranche supérieur à 50 %. Rapportant alors le montant des échanges bilatéraux au montant total de l'intrabranche pour les manufacturés, il apparaît que 72 % des échanges intrabranche des 16 pays retenus étaient spécifiques en 1977 comme en 1980.

L'échange international est donc constitué de trois fractions :

— un échange interbranche, minoritaire, pour lequel les gains de réallocation des ressources existent ;

— un échange intrabranche hiérarchisé, minoritaire au sein de l'intrabranche, pour lequel les mêmes gains existent, des gains de variété pouvant s'y ajouter ;

— un échange intrabranche spécifique, majoritaire au sein de l'intrabranche, pour lequel les gains sont avant tout des gains de variété : les gains d'efficacité dans l'allocation des ressources ne sont pas des gains de spécialisation, mais des économies d'échelle pour les spécialisations existantes.

Ce découpage, qui vaut pour l'échange international entre pays industrialisés en général, vaut naturellement dans le cas de la mise en place d'un marché commun : le développement des échanges au sein de la « région » économique procure avant tout un gain de variété augmentant la satisfaction des consommateurs, sans remettre en cause l'efficacité des processus de production. Mais les gains de réallocation des ressources sont limités, au même titre que les coûts y étant associés. La « région » économique reste plus un espace de demande qu'un espace d'offre. Le premier objectif assigné à l'intégration économique, soit la réallocation des ressources en vue d'une meilleure efficacité dans leur emploi, est donc loin d'être atteint, alors même que le second, la mise en place des structures, a plutôt bien fonctionné.

[107]

*Les dimensions monétaire et financière  
du régionalisme économique*

Le second amendement à apporter à la logique théorique développée plus haut tient à la prise en compte des aspects monétaires du régionalisme économique, dimension présentée par Mundell (dès 1961) : sous certaines conditions, il peut être en effet optimal de restructurer l'espace économique international en zones où l'intégration monétaire serait assurée. Au sein de cette zone monétaire optimale, les taux de change seraient fixes tandis que la zone entretiendrait avec le reste du monde des taux flexibles. L'optimalité de cette zone est alors définie par rapport aux objectifs traditionnels de la politique macroéconomique.

Sans détailler l'abondante littérature publiée depuis l'article de Mundell (1961), retenons que les arguments généralement avancés tiennent à la réduction des coûts de transaction à l'intérieur de la zone, à la réduction de l'incertitude, enfin à la nécessaire mise en phase des politiques macroéconomiques au sein de la région, tant il est vrai que la mobilité parfaite des ressources, augmentée de la fixité des taux de change, s'accorde mal avec l'autonomie des politiques conjoncturelles. L'unification monétaire régionale procède alors de la confrontation de deux forces économiques opposées : le darwinisme monétaire poussant

à l'utilisation, dans l'espace des transactions internationales, d'une seule monnaie, la mobilité limitée des ressources. Mundell fonde ce darwinisme sur les coûts de transaction et d'information :

L'existence d'une monnaie commune permet de faire des économies sur l'utilisation de la mémoire [...] Il est d'autant plus facile d'exploiter [...] ces] économies que le nombre de transactions pour lesquelles la monnaie commune peut être acceptable est grand [...]. Ces économies d'échelle signifient que l'économie mondiale tendra à n'observer qu'une ou un petit nombre de monnaies internationales [...]. Un darwinisme débridé conduirait donc à un système où seul un actif serait utilisé comme monnaie ; ou, plus précisément, à une situation où tous les actifs utilisés comme monnaie seraient définis en termes de la même chose. (Salin, 1974, 177-78)

En retour, la possibilité de réaliser ces économies de transaction est bornée par l'intensité des échanges au sein des zones de circulation de la monnaie.

Peut-il y avoir alors polycentrisme monétaire (De Boissieu et Fair, 1988), c'est-à-dire partage des compétences et (ou) des zones [108] d'influence entre monnaies ? La réalité laisse à penser que la réponse est oui si l'on raisonne en termes de compétences et non en termes de coexistence des zones d'influence. Le dollar reste la seule monnaie présentant les trois attributs d'unité de compte, de moyen de paiement et de réserve de valeur, même si cette dernière fonction est la plus mal remplie. Au contraire, la monnaie européenne, dans sa configuration actuelle, reste fondamentalement incomplète : usage limité en ce qui concerne les banques centrales, monnaie absente des pratiques de facturation commerciale.

Cette demi-réussite, ou ce demi-échec, de la monnaie européenne tient à ses caractéristiques particulières : panier de monnaies, l'écu est un bon instrument financier privé dans une perspective de minimisation du risque des taux d'intérêt et de change ; panier de monnaies, l'écu ne permet pas de réaliser les économies de transaction que les agents sont en droit d'attendre de la monnaie circulant au sein de la région économique entendue au sens de zone monétaire optimale.

Cela justifie que la monnaie européenne soit victime de deux types de concurrence : un darwinisme externe provenant de la monnaie complète, le dollar, un darwinisme interne résultant des concurrences

endogènes entre monnaies composant le panier, au premier rang desquelles le mark, doublement renforcé par la réunification allemande élargissant son espace de circulation, et par les conséquences budgétaires de cette réunification qui ne manqueront pas de drainer une épargne étrangère et donc d'argumenter la demande de marks.

Ces difficultés doivent toutefois être remises en perspective : le bon fonctionnement de la zone de libre-échange commercial, dont le but ultime est, nous l'avons dit, de restructurer l'espace économique régional, suppose d'assurer une stabilité des taux de change au sein de la région considérée. Ce problème n'a pas eu à être géré par les pays européens de prime abord : inséré dans un système monétaire international stable basé sur le dollar, le marché commun profitait de facto de cette stabilité relative. L'Europe a adopté ici une démarche opposée à celle qui fut retenue par les États-Unis : alors que le *First National Banking Act* de 1865 permettait à l'union monétaire de précéder l'union économique, la Communauté européenne a choisi, à l'origine comme dans la perspective 1992, d'accorder la priorité à la libre circulation des biens, services et facteurs, l'union monétaire n'apparaissant que comme l'ultime étape.

[109]

Le problème de la monnaie européenne n'est devenu central qu'à partir du début des années 70. La dévaluation du franc français et la réévaluation du mark, en 1969, font alors prononcer les termes d'union économique et monétaire de façon officielle pour la première fois. Cette préoccupation débouche sur le rapport Werner en 1970, prévoyant à terme (1979 !) une fixité-convertibilité irrémédiable des monnaies de la Communauté, assortie d'une libération complète des mouvements de capitaux.

La désorganisation du système monétaire international consécutive à l'inconvertibilité du dollar en 1971 conduit l'Europe communautaire à créer le serpent fixant des marges de fluctuation entre monnaies membres inférieures à celles du dollar. Le système échouera, incapable d'assurer la convergence macroéconomique des pays de la Communauté.

L'accord de décembre 1978 sur la création du Système monétaire européen (SME) pose comme principe central la création d'un panier de monnaies, l'écu, à partir duquel les évolutions divergentes des

composantes seront évaluées et corrigées. Le dépassement des marges de fluctuation autour des cours-pivots bilatéraux entraînant une réaction automatique, on s'attend à ce que le SME crée un îlot de stabilité monétaire au niveau international. La convergence macroéconomique ne pouvant être que progressive, des réajustements des taux pivots peuvent être effectués afin d'éviter la sortie de monnaies composantes du système. L'Italie a été dotée de marges de fluctuations élargies et la livre sterling a effectué une entrée complète tardive dans le SME, 11 ans après sa création, en 1979.

La réalité du fonctionnement de ce système (très pragmatique) impose un diagnostic mitigé : la convergence a été assurée, même si elle n'est pas achevée, mais l'écu a joué dans celle-ci un rôle beaucoup moins important que les promoteurs du système l'avaient imaginé. C'est le poids de l'ajustement externe en changes fixes (ajustables), avec une relative mobilité des capitaux au niveau international, qui a finalement conduit les mauvais élèves de la classe à se discipliner. Mais, paradoxalement, cet alignement sur l'Allemagne, en particulier en ce qui concerne la France, attribue de fait à l'une des monnaies composantes un rôle central ; le SME est victime d'une concurrence interne des monnaies, l'objectif de « coller » au mark se substituant à celui de respect des marges de fluctuation par rapport aux taux pivots.

Cette difficulté procède de la séquence adoptée, soit unification économique puis union monétaire : dans un tel contexte la phase [110] monétaire de l'union suppose la convergence macroéconomique. Et il est probable que cette convergence consiste en fait en un « ajustement par le bas » sur la politique macroéconomique autorisant la plus faible croissance. Le prix à payer pour une stabilité accrue des taux de change a donc été pour nombre de participants une croissance fortement contrainte.

Le bénéfice de la stabilité des taux de change n'a pas été un renforcement de l'intégration européenne : le commerce extérieur entre le reste du monde et la CEE progressait déjà 1,3 fois plus vite que le commerce intracommunautaire du premier choc pétrolier à la création du SME ; et dans les cinq années consécutives à cette création, le commerce avec les pays tiers a augmenté deux, trois fois plus vite que le commerce intracommunautaire (Larribau, 1987). De même, de 1973 à 1978, la croissance du produit national brut (PNB) dans les pays industriels hors CEE a été 1,1 fois plus élevée que dans la Communauté,

ce chiffre passant à 1,8 fois dans les cinq années suivant la création du SME. Ralentissement de la progression des échanges et croissance faible : le deuxième effet compte pour moitié environ dans l'explication du premier. La deuxième moitié de l'explication revient à la fin des bénéfices de l'intégration commerciale pour les pays du « noyau dur » de la communauté. Faut-il ajouter que le SME n'a pas protégé les pays membres des hausses mondiales de taux d'intérêt, renforçant le caractère déflationniste de la convergence ?

Une comparaison directe entre l'Europe des douze, les États-Unis et le Japon sur les quatre dernières années permet d'affiner le diagnostic (voir tableau 1). Mesurées à l'aune des États-Unis, les performances européennes en matière de croissance ne présentent plus de biais systématiquement déflationniste, la comparaison avec le Japon aboutissant naturellement au diagnostic opposé. L'Europe crée par contre désormais plus d'emplois (en termes relatifs) que les États-Unis, la comparaison avec le Japon réduisant significativement le handicap européen dans la période récente. Ce diagnostic vaut également pour la maîtrise de l'inflation. L'Europe investit plus que les États-Unis et, là encore, comble son retard vis-à-vis du Japon. Si les opérations courantes de la CEE à 12 sont équilibrées à l'égard du reste du monde, une situation qui contraste avec le déséquilibre fondamental et symétrique des balances japonaise et américaine, l'Europe n'est pas pour autant épargnée par ce type de difficulté : calculer une balance pour la CEE à 12 est une vue de l'esprit tant que des monnaies distinctes subsistent au sein de cet ensemble.

[111]

Seul le niveau élevé (mais décroissant) du chômage nous rappelle donc désormais que le SME n'a pas tenu toutes ses promesses et, en particulier, celle de faire de la Communauté un îlot de prospérité.

Cette vision pessimiste, fort répandue en Europe, ne doit toutefois pas masquer une évidence : compte tenu de la mauvaise insertion de l'Europe dans la division internationale du travail, on ne peut pas préjuger de ce qu'aurait été la situation économique dans la Communauté, dans la décennie suivant le second choc pétrolier, en l'absence de système monétaire européen. C'est cette insertion dans les échanges internationaux qu'il convient maintenant d'évaluer.

## ***LE RÉGIONALISME ÉCONOMIQUE ET LES ÉCHANGES MONDIAUX : L'EUROPE DANS LE COMMERCE MONDIAL***

Quel bilan de l'insertion de l'Europe communautaire dans le commerce mondial peut-on dresser après plus de 30 années de fonctionnement ?

Nous voudrions montrer ici qu'au-delà de l'effet de masse résultant des échanges intra-européens, les acquis restent fragiles. Les relations avec les pays tiers restent primordiales et les spécialisations européennes sont fragiles. Envisagé du point de vue du reste du monde, ce résultat confirme les propos rassurants que nous avons déjà tenus : la construction européenne n'est pas orientée contre le reste du monde. Du point de vue européen au contraire, et dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur sur laquelle nous aurons à revenir, il y a là motif à inquiétude, le vaste espace de demande qui va être créé risquant de ne pas avoir, pour pendant, une offre efficiente et intégrée au niveau communautaire.

*L'Europe, au sens large, réalise désormais  
plus de la moitié des échanges mondiaux*

Les évolutions récentes en Europe de l'Est, même compte tenu de l'incertitude relative à l'évolution de l'Union soviétique, plaident pour une extension de notre problématique à l'Europe prise au sens large d'Europe de l'Ouest et de l'Est. Alors même qu'un vaste potentiel d'échanges est inexploité, l'Europe prise globalement représente désormais 50 % des importations mondiales et 54 % des exportations mondiales comme le met en évidence le tableau 2.

[112]

Si la part de l'Europe de l'Est dans ce total a stagné, en dépit de la volonté du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) de réaliser une division socialiste du travail, il n'en va pas de même de l'Europe de l'Ouest, gagnant 8 points de pour cent pour sa part dans les exportations mondiales en 30 ans et 2 points pour les importations.

Du point de vue des exportations, cette évolution s'est faite aux dépens des États-Unis qui ont vu leur part relative se réduire de moitié sur la période, aux dépens également de la zone CANZAS (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud), de l'Afrique en développement et de l'Amérique latine. La forte progression du Japon n'appelle pas de commentaire particulier. Cette prépondérance européenne tient en fait aux échanges intrazonales : en retranchant ces derniers, l'Europe au sens large ne représentait qu'un cinquième des exportations mondiales en 1957 et un sixième en 1987. La part de l'Europe dans le commerce mondial a donc régressé en ce qui concerne les échanges avec les pays tiers.

On regrettera naturellement que les statistiques généralement utilisées en Europe n'anticipent pas l'évolution régionale en Amérique, puisque le Canada, les États-Unis et le Mexique y sont traités séparément. En ce qui concerne le commerce intra-européen, une décomposition plus fine s'avère nécessaire pour cerner la responsabilité du marché commun dans cette évolution. Le tableau 3 met alors en évidence l'effet de création de commerce déjà évoqué : le commerce intra-CEE est passé de 12 % à 22 % du commerce mondial en 30 années de fonctionnement du Marché commun, l'essentiel de cette progression ayant été réalisé dans la période précédant le premier choc pétrolier. Cela confirme au passage le diagnostic d'épuisement des bénéfices de l'intégration économique. Dans le même temps, les échanges de la Communauté avec les autres pays européens n'ont que très peu progressé, passant de 8 % à 9 % du commerce mondial.

On arrive ainsi au résultat selon lequel les échanges européens de l'Ouest ont progressé beaucoup moins vite que le commerce mondial, les échanges intra-européens progressant au contraire beaucoup plus vite. Au sein des échanges intra-européens, le pôle d'attraction est clairement la CEE : les échanges intra-CEE représentent en effet plus de la moitié du commerce intra-européen-ouest, dès la création du Marché commun, et plus des deux tiers, désormais, au contraire de l'intra-« autres pays européens », qui en représente moins de 5 %. L'Europe communautaire est donc virtuellement plus large que [113] l'Europe des douze : elle intègre de fait, en ce qui concerne les flux de biens, les autres pays d'Europe de l'Ouest.

Cette évolution est parfaitement conforme à la supériorité du Marché commun sur la zone de libre-échange : n'oublions pas en effet

que l'intégration européenne est le résultat du succès du premier et de l'échec de la seconde, l'AELE. Cette dernière, qui regroupait le Royaume-Uni, le Portugal, l'Islande, la Norvège, la Suède, la Finlande, le Danemark et l'Autriche, perd progressivement ses membres entraînés dans le dynamisme communautaire : le Royaume-Uni, le Portugal et le Danemark dans un premier temps, l'Autriche et tout ou partie des autres pays Scandinaves à l'avenir.

Le commerce mondial contemporain s'est ainsi structuré autour de deux sous-ensembles : l'Europe et l'Afrique d'un côté, l'Amérique du Nord, le Pacifique et l'Asie de l'autre (cf. tableau 4). Les seules relations bilatérales d'échange fortes entre ces deux sous-ensembles passent par le commerce entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest d'une part, et entre cette dernière et l'Asie en développement, d'autre part. Au sein du premier sous-ensemble, l'Europe de l'Ouest reste le pôle d'attraction des échanges, les États-Unis jouant le même rôle pour le second. Enfin, au sein de l'Europe de l'Ouest, le pôle central est l'Allemagne, les seules relations bilatérales fortes entre deux autres pays de la communauté étant celles de l'Italie avec la France.

*L'Europe est dotée d'une spécialisation  
peu porteuse vis-à-vis des pays tiers*

La période récente sera retenue ici comme témoin des difficultés d'insertion de la Communauté dans le commerce mondial. Comme le montre le tableau 5, de 1982 à 1988, les échanges mondiaux ont progressé au rythme de 5,6 % l'an, les exportations de la CEE évoluant moins rapidement : il y a dégradation de la position relative des douze. Sur la période, la Communauté enregistre donc des résultats inférieurs à ceux de pays européens de l'Ouest non membres (Autriche, Norvège ou Suède), inférieurs à ceux des États-Unis, du Canada ou du Japon, inférieurs à ceux des pays de l'Est ou des pays en voie de développement (PVD) en général. Et, au sein de la Communauté, le Royaume-Uni (+ 3,0 %) et la France (+ 3,6 %) enregistrent les plus mauvais résultats, au contraire de l'Irlande (+ 11,0 %) ou du Portugal (+ 11,5 %) qui enregistrent des scores équivalents à ceux des nouveaux pays industriels (NPI). Comment expliquer ces mauvaises performances ? Il peut s'agir tout d'abord du résultat d'une [114]

insuffisante compétitivité-prix : hausse relative des coûts salariaux unitaires non compensée par des réductions de marges ou des dépréciations du change suffisantes. Le tableau 6 montre que cet effet a joué fortement avant le premier choc pétrolier, beaucoup plus faiblement ensuite, et s'est désormais retourné au profit de la CEE et aux dépens des États-Unis, la position japonaise ne s'améliorant plus.

De 1973 à 1981, ce recul de la compétitivité européenne était compensé par une spécialisation géographique très porteuse et d'une spécialisation sectorielle quasi neutre : vendant sur les marchés les plus dynamiques, la CEE pouvait tirer parti de la progression du commerce mondial pour laisser se dégrader sa compétitivité-prix.

La période récente renvoie au contraire une image moins favorable du commerce extérieur communautaire : spécialisation sur des produits et sur des marchés à demande mondiale peu dynamique, qui doit être compensée par plus de productivité, moins de marges, ou moins de salaires que les concurrents, sauf en acceptant une dépréciation du change. Affinons le diagnostic : la Communauté ne vend pas aux bons clients et ne vend pas les bons produits. Cela provient tout d'abord d'une orientation trop marquée vers les marchés des PVD et le reste de l'Europe de l'Ouest, alors que les zones dynamiques de l'économie mondiale, au premier rang desquelles l'Asie, ne constituent pas des marchés traditionnels pour la Communauté. Qui plus est, cette orientation des ventes est étonnamment stable dans le temps, comme le met en évidence le tableau 7 : les seules modifications significatives de cette structure depuis le premier choc pétrolier concernent le retrait des pays de l'Est et la réorientation vers les États-Unis.

La Communauté, par ailleurs, ne vend pas dans son commerce avec les pays tiers les bons produits car elle est spécialisée dans les produits à demande faible (indice 111 en 1987, base 100 pour l'ensemble des produits manufacturés) et non spécialisée dans les produits à demande moyenne et forte (respectivement 97 et 96 à la même date). Cette situation contraste naturellement avec la spécialisation japonaise (forte : 127 ; faible : 60 ; moyenne : 100) mais aussi américaine (forte : 124 ; faible : 52 ; moyenne : 107). Faut-il ajouter que la spécialisation européenne par rapport aux produits à demande forte s'est dégradée de 5 points depuis le premier choc pétrolier, celle ayant trait aux produits à demande moyenne de 4 points, la CEE se spécialisant en retour dans les produits à demande faible (+ 3 points).

Cela signifie que la CEE s'est spécialisée dans les produits métalliques, les produits industriels divers, les métaux ferreux et non [115] ferreux, le textile, le cuir et les minerais non métalliques (croissance moyenne de la demande domestique 1972-85 inférieure à 2 % l'an).

Les produits à demande moyenne (environ 3 % l'an) comprennent le caoutchouc, le plastique, le matériel de transport, les industries alimentaires, le papier, l'imprimerie, la machinerie industrielle et agricole.

Enfin, les produits à demande forte (supérieure à 5 % l'an), pour lesquels une déspecialisation de la Communauté est enregistrée, comprennent le matériel de bureau, l'équipement informatique, les matériels électriques et électroniques, l'industrie chimique et pharmaceutique.

Le diagnostic est clair : spécialisée dans les mauvais marchés, la CEE l'est aussi par rapport aux mauvais produits, ceci pouvant expliquer cela.

Ces résultats appellent deux dernières remarques, remarques relatives à la position difficile de l'Europe en matière technologique d'une part et à la profonde divergence entre commerces intra et extracommunautaire d'autre part.

En ce qui concerne les échanges de produits technologiques, le retard européen apparaît lorsque l'on compare le poids de ces produits dans les importations et les exportations européennes de biens manufacturés avec les chiffres équivalents pour les États-Unis et le Japon, la CEE exporte relativement moins de produits technologiques et en importe relativement plus. Encore convient-il de remarquer que ce retard est concentré dans les industries du traitement de l'information et dans l'électronique grand public.

Dans le premier cas, le fractionnement des marchés publics d'électronique, exemple typique de l'inachèvement du marché intérieur du fait de la persistance de barrières non tarifaires, a sans aucun doute contribué à réduire la compétitivité des constructeurs européens : insuffisance des débouchés et duplication des dépenses de recherche et développement (RD) ont joué de concert. Cela s'est traduit en 1986 par un déficit communautaire de plus de 7 milliards de \$ US pour les

équipements informatiques et bureautiques dans les échanges avec les pays tiers.

Mais dans le second cas, le déficit de 6 milliards de dollars pour l'électronique grand public, en l'absence de toute réglementation ou barrière non tarifaire, démontrerait s'il en était besoin que l'inachèvement du marché intérieur européen n'est pas seul en cause.

[116]

La réussite européenne en matière d'industrie aérospatiale, là encore à grand renfort de marchés publics, démontre d'ailleurs que la relation allant du libre-échange aux performances peut être inversée dès lors qu'elle permet de fausser suffisamment les règles du marché pour prendre un avantage décisif sur les concurrents étrangers.

La comparaison des niveaux de productivité tant absolue que relative confirme le retard accumulé par les grands pays technologiques de la Communauté tant par rapport au Japon que par rapport aux États-Unis (*cf.* tableau 8).

En ce qui concerne les échanges intra et extracommunautaires, une profonde différence de nature doit être relevée : dans certaines branches les échanges intra-européens sont plus dynamiques que ceux avec le reste du monde. Dans d'autres branches au contraire, ce sont les échanges avec les pays tiers qui progressent le plus rapidement (1979-1986).

Les branches du premier type sont avant tout celles pour lesquelles la volonté de construction européenne a été la plus manifeste : produits alimentaires, boissons, tabac. On reconnaît là en effet l'impact de la Politique agricole commune (PAC), politique dont le caractère fortement protectionniste constitue désormais la pierre d'achoppement du GATT. Les autres branches à commerce intérieur dynamique sont celles présentant une forte intensité capitaliste : chimie, papier, sidérurgie.

Au contraire, le dynamisme du commerce européen avec les pays tiers répond à une double logique d'avantage comparatif : les importations extracommunautaires ont augmenté beaucoup plus vite que les importations intracommunautaires dans les machines de bureau, l'informatique, le matériel électrique, l'électronique, branches à forte intensité en recherche et développement (RD). Cette tendance s'observe

également, quoiqu'atténuée, pour les machines industrielles, l'automobile, l'aéronautique et les autres moyens de transport, branches technologiques et/ou à fort contenu en travail qualifié. Cette observation conforte d'ailleurs ce qui vient d'être dit sur les marchés publics : lorsqu'il doit être fait appel à l'importation, l'acheteur public privilégie systématiquement un fournisseur extérieur à la Communauté. Les deux dernières activités concernées par ce dynamisme du commerce extracommunautaire sont le textile-cuir-habillement et le caoutchouc-plastique, activités à fort contenu en travail non qualifié.

Force est donc de constater que les complémentarités d'avantages comparatifs recherchées par les pays européens se trouvent à [117] l'extérieur de la Communauté et non en son sein, qu'il s'agisse de technologie, de travail qualifié ou de travail non qualifié. Et ce n'est que pour le travail non qualifié que l'élargissement vers le sud de la Communauté est susceptible de résoudre au moins partiellement le problème.

Ce diagnostic est confirmé (Fontagné 1988b, 1991) par le contenu croissant des productions européennes en importations intermédiaires intraprocessus provenant des pays tiers : la division verticale du travail fait rechercher aux producteurs européens des partenaires extérieurs avec qui « enchaîner » les avantages comparatifs.

Cela confirmerait à nouveau, si nécessaire, le diagnostic établi plus haut (si l'on veut bien « oublier » le secteur agricole) : l'intégration européenne ne s'est pas faite, et ne se fera pas, contre le reste du monde. La logique d'avantage comparatif vis-à-vis des pays tiers, porteuse d'échanges internationaux interzones dynamiques, continuera de fonctionner : la région intègre des pays proches et, qui plus est, convergents. La création d'échanges est donc intrabranche, la logique de division internationale du travail entre la région et le reste du monde y résistant.

Ce diagnostic nous amène donc à considérer, pour finir, les développements futurs de la régionalisation économique en Europe.

**LE RÉGIONALISME ÉCONOMIQUE  
ET LES ÉCHANGES MONDIAUX :  
LES PERSPECTIVES OUVERTES  
PAR L'ÉCHÉANCE DE 1992**

Nous avons rappelé que le régionalisme économique en Europe était inachevé : incapacité à mettre en œuvre une union monétaire, retard technologique, spécialisation *a-contrario* de la demande, fractionnement des marchés porteurs par les barrières non tarifaires.

La Communauté européenne a décidé de réagir, en 1985, par la signature d'un document réaffirmant l'esprit du traité de Rome signé quelque 30 années plus tôt, document fixant un calendrier et des mesures précises et devant constituer la première pierre de l'édifice menant à une union économique et monétaire complète : l'Acte unique européen. Nous présentons successivement le diagnostic et les conséquences associés à cette volonté de « revitalisation » de l'Europe.

[118]

*Le diagnostic : la « non-Europe »*

En 1986, le vice-président de la Commission des Communautés européennes (CCE), Lord Cockfield, lançait un vaste programme de recherche sur les « coûts de la non-Europe ». Les résultats de ce programme ont ensuite été déclinés sur tout un ensemble de supports par la Commission, allant de l'ouvrage « grand public » de Cecchini (1988) à la publication exhaustive, en près de 20 volumes, des études réalisées par des consultants. Le diagnostic étant bien connu, nous nous contenterons d'en rappeler les grandes lignes ; nous n'aborderons pas les critiques méthodologiques pouvant être suscitées par ces travaux. L'idée centrale de tous ces travaux est que le Marché commun n'a en fait jamais été réalisé en dépit de la suppression des barrières tarifaires intérieures : pour reprendre l'expression consacrée, il s'agirait d'un *uncommon market*.

Le Livre blanc publié par la Commission en 1985 (*White Paper on Completing the Internal Market*) recense trois catégories d'entraves non

tarifaires aux échanges : barrières physiques liées à la persistance des postes de douane aux frontières (formalités autres que les droits de douane) ; barrières techniques liées à la multiplicité des réglementations et des normes d'une part, à l'existence de marchés publics, d'autre part ; enfin, barrières fiscales au premier rang desquelles les différences de taux de taxe à la valeur ajoutée (TVA) selon les pays membres.

Les coûts associés et les avantages potentiels sont liés, d'une part, au (non) fonctionnement de l'avantage comparatif dont le caractère intrabranche de l'intégration européenne fournit une preuve indirecte et, d'autre part, au fonctionnement (im)parfait des marchés.

Les méthodes utilisées s'appuient tout d'abord sur des enquêtes directes auprès des chefs d'entreprise, ensuite sur des études microéconomiques sectorielles (structure des coûts, etc.), enfin sur l'extrapolation des conséquences micro et macroéconomiques de la suppression de ces entraves (équilibre partiel et équilibre général).

Les principales barrières repérées par les chefs d'entreprise sont les normes et réglementations techniques, les barrières administratives et les formalités aux frontières. Les marchés publics et l'application communautaire apparaissent beaucoup moins cités, mais l'importance de la gêne occasionnée pour les premiers est très forte dans la bureautique, l'informatique et les moyens de transport autres que les automobiles.

[119]

Les seules formalités douanières (différences de taux de TVA, application des montants compensatoires, contrôles sanitaires, etc.) représenteraient un coût pour les entreprises équivalent à 1,7 % de la valeur du commerce intracommunautaire total. S'y ajoutent pour le contribuable les coûts associés à l'entretien des fonctionnaires affectés à ces tâches.

Le coût total du seul maintien des postes-frontière dans la communauté s'élèverait à 9 milliards d'écus, en 1988, pour la collectivité et les entreprises.

Mentionnons également l'importance des normes non harmonisées pour les véhicules, l'électronique et l'informatique et la construction

mécanique, plus quelques barrières non tarifaires dont les lois sur la pureté des pâtes (France, Grèce, Italie) constituent l'archétype.

Les marchés publics représenteraient quant à eux entre 7 et 10 % du produit intérieur brut (PIB) des cinq pays suivants : Allemagne, Belgique, France, Italie, Royaume-Uni (soit un total évalué à 530 milliards d'écus pour les douze en 1986). Les surcoûts enregistrés sur les marchés publics européens par rapport aux prix du marché mondial atteignent 100 % à 120 % dans certains cas, pour les équipements téléphoniques.

Le diagnostic étant posé, le remède en découle fort logiquement : l'achèvement du marché intérieur passe par la suppression des postes-frontière (qui aura des vertus aussi symboliques qu'économiques), la reconnaissance mutuelle des normes, l'ouverture des marchés publics à la concurrence intra-européenne, l'harmonisation des taux de TVA (incomplète cependant), la libéralisation des services financiers, la libre circulation des travailleurs, soit au total environ 300 mesures à appliquer d'ici la fin de 1992. Annoncer, comme le fait la Commission, le pourcentage de mesures réalisées à ce jour (50 % des mesures déjà réalisées fin 1989) n'a néanmoins aucun sens ; toutes n'étant pas de portée égale, les moins difficiles à faire accepter aux pays membres auront été adoptées prioritairement, les efforts de la Commission devant dès lors suivre la loi des rendements marginaux décroissants à l'approche de la « date-butoir ».

Les effets attendus de cet ensemble de mesures déréglementaires (Fontagné et Gourlaouen, 1991) n'ont aucun caractère novateur : ils combinent en effet l'impact d'une déréglementation avec celle d'une intégration économique. Et l'on trouverait par exemple chez B. Balassa, P. Robson ou El-Agraa, les arguments théoriques correspondants :

[120]

- spécialisation selon l'avantage comparatif,
- exploitation des économies d'échelle,
- pouvoir de négociation accru au niveau international,
- restauration des processus concurrentiels,
- amélioration de la qualité des facteurs,
- et, plus généralement, économies externes.

L'originalité de l'approche de la Commission tient dans l'extrapolation des conséquences macroéconomiques de l'achèvement du marché intérieur : meilleure affectation des ressources, convergence des prix vers le bas et disparition de coûts inutiles doivent conduire à une amélioration des performances européennes de nature à résoudre les difficultés signalées plus haut.

L'effet estimé est un gain de 4,5 % pour le PIB communautaire potentiel. Il conviendra néanmoins d'accompagner la libération des ressources inefficacement employées d'une politique conjoncturelle expansionniste favorisant leur réaffectation, faute de quoi la croissance effective pourrait être très inférieure à la croissance potentielle, aggravant au passage un chômage déjà difficilement contenu à 10 % de la population active.

Les enquêtes d'opinion effectuées récemment auprès des chefs d'entreprises sur les perspectives de l'emploi (CCE, 1988) associées à l'achèvement du marché intérieur sont éloquentes à cet égard, notamment en Allemagne, en Espagne et en France : le solde des réponses (amélioration-détérioration) est en effet respectivement, en points de pour cent, (+8 ; +1 ; +1) pour 1989-1992 et (+1 ; +1 ; +4) pour 1993-1996. On attend au contraire de très importants gains de productivité (respectivement +29 ; +21 ; +42 et +34 ; +19 ; +36). Seuls les entrepreneurs irlandais, italiens, hollandais et portugais forment des anticipations favorables à la fois pour la productivité et l'emploi.

Gagnants et perdants tant sur le plan interne qu'entre pays européens ne manqueront donc pas d'apparaître, ce qui impose d'assurer à l'efficacité et la stabilité une troisième dimension : « l'équité » comme le propose le rapport Padoa-Schioppa (1987).

*Les conséquences de « l'Acte unique »  
pour le reste du monde*

L'achèvement du marché intérieur est-il de nature à modifier le résultat selon lequel le marché commun européen ne s'est pas fait contre le reste du monde ?

[121]

Nous avons indiqué que les deux grands effets attendus de la mise en œuvre du « Livre blanc » étaient un processus de spécialisation selon l'avantage comparatif, et un gain d'efficacité associé à la restauration des mécanismes concurrentiels et à la réalisation d'économies d'échelle.

En ce sens, la perspective 1992 est avant tout — pourquoi le nier — une politique pour l'Europe : concentration des entreprises, mise en commun des moyens et des résultats de la RD dans les domaines avancés, ouverture des marchés publics aux partenaires de la Communauté et non pas seulement aux pays tiers. Parallèlement, le processus de spécialisation à l'intérieur de l'Europe devrait se traduire par une amélioration de la qualité de l'insertion de la région dans la division internationale du travail.

Mais peut-on pour autant reprocher à une économie — fût-elle régionale — de rechercher l'efficacité dans l'allocation des ressources ? Avant d'examiner le bien-fondé des critiques adressées à la « forteresse Europe », nous voudrions insister sur le fait que si coût il y a, c'est avant tout pour les pays membres.

La Commission (CCE, 1990) estime en effet qu'environ le tiers des secteurs industriels est fortement concerné par la réalisation du marché intérieur. Cette estimation s'appuie sur le niveau des barrières tarifaires, le taux de pénétration des importations intracommunautaires, les dispersions de prix pour des produits homogènes, les économies d'échelle à réaliser. Trois groupes de secteurs peuvent en effet être repérés (voir tableau 9) :

— les secteurs à haute intensité technologique liés aux marchés publics (informatique, télécommunications, matériel médico-chirurgical). Des économies d'échelle importantes doivent être réalisées, qui entraîneront une profonde restructuration pour arriver au niveau des coûts de la concurrence extracommunautaire.

— les secteurs traditionnels réglementés : normes, marchés publics, réglementations diverses y restreignent fortement les échanges intracommunautaires. Là encore, la convergence à la baisse des prix devrait avoir un coût de réaffectation des ressources élevé.

— les secteurs à barrières non tarifaires moyennes : biens de consommation courante, biens d'équipement et biens intermédiaires sont concernés. Chacun de ces secteurs sera affecté de façon limitée,

mais le poids global de ce troisième groupe (près du tiers de la valeur ajoutée industrielle) laisse à penser que l'effet cumulé pourrait être très fort.

[122]

Au total, ces trois groupes représentent selon les pays de la Communauté entre 40 % et 60 % de la valeur ajoutée industrielle, et entre 40 % et 55 % de l'emploi industriel.

Les conséquences en matière d'emploi des restructurations à venir sont claires : si l'évolution du commerce intracommunautaire va dans le sens d'une spécialisation (et donc d'une relance des échanges interbranches), les gagnants devront d'une façon ou d'une autre indemniser les perdants, car le coût de la réaffectation des ressources sera élevé. L'analyse pourrait être renouvelée pour les services.

Ce scénario était déjà attendu de l'ouverture du Marché commun européen à la fin des années 50 et ne s'est pas produit. Ce sont au contraire les échanges intrabranches (c'est-à-dire la « non-spécialisation ») qui ont progressé le plus rapidement comme le montre le tableau 10.

Si, à nouveau, l'achèvement du marché intérieur relance les échanges intrabranches — ce qui n'est nullement exclu —, alors le coût de réaffectation des ressources sera limité, gain d'utilité associé à une plus grande différenciation des biens et économies d'échelle seront au rendez-vous. Le gain de croissance sera alors minime au même titre que les coûts d'achèvement du marché intérieur.

Passons maintenant aux conséquences pour les pays tiers. Deux catégories d'inquiétudes peuvent être repérées :

— celles provenant des pays industrialisés, au premier rang desquels l'AELE, dont on a déjà relevé l'intégration de fait au sein de l'Europe communautaire. En ce qui concerne le Japon, c'est l'improbable émergence d'une politique commerciale concertée et agressive des pays membres qui pose problème. Dans le cas des États-Unis, le contentieux — essentiellement agricole — est ancien et l'achèvement du marché intérieur a ici un impact négligeable.

— celles provenant des pays en voie de développement et qui sont d'une autre nature.

En ce qui concerne les relations entre la CEE et les autres pays industrialisés, le premier problème a trait à la suppression des douanes intérieures, douanes qui permettaient à chaque pays d'adopter des restrictions quantitatives nationales aux échanges avec les pays tiers après accord de la Communauté. Le remplacement probable de ces restrictions (consécutif à la suppression de fait du fameux article 115) ne pourra se faire que par des accords de restriction volontaire des exportations (RVE), dont on attend une forte progression (Sapir, [123] 1989), avec toutes les conséquences désormais bien connues associées à cette forme de protection.

Le second problème à mentionner est celui de la reconnaissance mutuelle des normes, *a priori* très favorable aux pays tiers : un produit japonais dont l'importation est autorisée en Grèce ne pourra pas être interdit de vente en Allemagne. Dans les secteurs technologiques, la réponse communautaire sera d'imposer des normes européennes, ce qui sera néanmoins difficile comme l'a démontré l'exemple récent de la télévision à haute définition. Enfin, l'ouverture des marchés publics devrait être sans effet car les pays tiers étaient, nous l'avons déjà mentionné, les seuls à en bénéficier jusqu'ici.

Vis-à-vis des pays industrialisés de l'Ouest, tout dépendra donc de l'attitude de la Communauté quant aux VER et à la mise en place de nouvelles normes. La réussite de la Communauté là où des politiques commerciales stratégiques ont été entreprises de longue date (aviation, espace, etc.) laisse à penser que ces politiques pourraient être généralisées à l'avenir, ne serait-ce que pour tirer les fruits des programmes de recherche communs (Eurêka, Esprit). Mais de telles justifications ne concernent que les secteurs technologiques.

Les secteurs traditionnels, pour lesquels la logique d'avantage comparatif voudrait que l'Europe se désengage au profit des pays en développement, devraient donc rester à l'écart d'un protectionnisme orienté contre les pays tiers. Tel n'est pourtant pas l'avis de nombre de pays en développement qui craignent au contraire que les coûts de réalisation du marché intérieur que nous avons évoqués soient reportés sur les pays tiers, et en particulier sur ceux disposant du pouvoir de négociation le plus faible. D'un point de vue analytique (Robson, 1991), une réussite de la tentative européenne aurait les effets suivants pour les PVD :

— croissance européenne plus forte entraînant des achats croissants aux PVD ;

— « autosuffisance » accrue des Européens en produits technologiques abaissant les prix mondiaux de ceux-ci au bénéfice des termes de l'échange des PVD ;

— renforcement de la protection à l'égard des pays tiers dans les secteurs traditionnels, pour lesquels la spécialisation européenne est forte, en réponse aux coûts internes en emplois dans les secteurs auparavant protégés par des marchés publics, des normes, etc. ;

[124]

— demande de protection du sud de l'Europe, victime de la réaffectation intrarégionale des ressources, à l'encontre des NPI concurrençant les pôles de compétitivité de cette zone (textile, cuir) ;

— recentrage des investissements européens sur le processus de réaffectation interne des ressources, aux dépens des investissements dans les PVD.

Le seul flux commercial bilatéral important entre l'Europe et les PVD concernait l'Afrique. C'est donc ce continent qui doit en premier lieu être concerné par les effets qui viennent d'être énoncés. Là encore, tout dépendra de l'attitude de la Communauté, en particulier en ce qui concerne la demande de protection qui pourrait émaner du sud de l'Europe.

## **CONCLUSION**

- Le Marché commun est plus qu'une union douanière :
  - d'un point de vue statique le premier est doté en plus d'un tarif extérieur commun qui, s'il est correctement calculé, peut annuler l'effet de détournement de trafic ; le Marché commun n'est pas *a priori* une politique orientée contre le reste du monde ;
  - d'un point de vue dynamique, le Marché commun est la première étape d'un régionalisme économique intégrant la mobilité des biens et services et des facteurs.

- L'ouverture au Marché commun comporte des coûts d'ajustement inférieurs à ce que laissait entrevoir la théorie pure de l'échange international dans la mesure où c'est l'échange croisé de produits similaires qui progresse le plus rapidement.

- Le régionalisme économique doit s'accompagner d'une zone de stabilité monétaire : cela suppose outre les mouvements de facteurs, une coordination des politiques économiques et doit déboucher sur une monnaie commune. La séquence des réformes choisie par l'Europe communautaire pour parvenir à ce résultat obère néanmoins les chances de réussite, la nécessaire convergence vers la politique macroéconomique du « bon élève de la classe » rendant sa monnaie plus attrayante que le panier la contenant.

- L'Europe au sens large effectue une moitié des échanges mondiaux mais en grande partie en échanges intrazone.

[125]

- Les échanges intra-CEE, polarisés sur l'Allemagne, dominent cet ensemble, complétés par les échanges entre la CEE et le reste de l'Europe de l'Ouest.

- La logique d'avantage comparatif est préservée entre la CEE et le reste du monde : la Communauté dispose d'une spécialisation peu porteuse et souffre d'un retard technologique partiellement lié à l'inachèvement du marché intérieur (marchés publics).

- Les seuls échanges intra-européens dynamiques sont ceux appuyés par les mécanismes de la politique agricole commune ou concernant les industries à forte intensité capitaliste.

- Cette situation reflète l'inachèvement du marché intérieur européen, consécutif à la persistance d'obstacles non tarifaires aux échanges au sein de la Communauté. Les quelque 300 mesures du « Livre blanc » devraient permettre d'ici la fin 1992 de libérer complètement les échanges de marchandises, de services et de facteurs de production. Il en est attendu un gain d'efficacité dans l'allocation des ressources susceptible d'accroître sensiblement le PIB potentiel de la Communauté.

- Les conséquences de l'achèvement du marché intérieur sont d'abord des conséquences pour les pays membres : elles seront d'autant plus sensibles que la division intra-européenne du travail prendra un caractère interbranche. Pour les pays tiers industrialisés, les conséquences concernent essentiellement un possible renforcement de la protection européenne pour les productions technologiques. Les pays tiers en développement pourront être victimes d'une demande européenne de protection visant à reporter sur le reste du monde les coûts de réallocation interne des ressources.

[126]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

De BOISSIEU, C. et FAIR, D. E. (dir.) (1988), *International Monetary and Financial Integration. The European Dimension*, Kluwer Academic Publishers.

CECCHINI, P. (1988), *The European Challenge – 1992 – The Benefits of a Single Market*, Aldershot (England), Wildwood House.

CLAIR, C., GAUSSENS, O. et PHAN, D. L. (1984), « Le commerce international intra-branche et ses déterminants d'après le schéma de concurrence monopolistique », *Revue Économique*, vol. 35, n° 2, mars.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1988), *Research on the Cost of Non-Europe, Basic Findings*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (1990), « L'impact sectoriel du marché intérieur sur l'industrie : les enjeux pour les États membres », *Économie européenne*, numéro spécial.

CORDEN, W. H. (1984), « The Normative Theory of International Trade », dans R. W. JONES et P. B. KENEN (dir.), *Handbook of International Economics*, North-Holland.

DIXIT, A. et STIGLITZ, J. E. (1977), « Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity », *American Economic Review*, vol. 67.

DIXIT, A. et NORMAN, V. (1980), *Theory of International Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.

FONTAGNÉ, L. (1988a), « La spécialisation effective des pays de la Communauté économique européenne », dans : L. FONTAGNÉ, *Stratégies internationales et intégration européenne*, Paris, Nathan-Supérieur.

FONTAGNÉ, L. (1988b), *Segmentation internationale des processus productifs et marché intégré, communication au « Congrès international des économistes de langue française »*, Lille, 30 mai-1<sup>er</sup> juin.

FONTAGNÉ, L. (1991), *Biens intermédiaires et division internationale du travail*, Paris, Economica.

FONTAGNÉ, L. et GOURLAOUEN, J. P. (1991), « Deregulation and the Single Market » dans : M. J. DRISCOLL (dir.), *The European Economy*, Londres, Unwin Hyman.

HELPMAN, E. et KRUGMAN, P. R. (1985), *Market Structure and Foreign Trade. Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*, Wheatsheaf Books Harvester Press.

JOHNSON, H. G. (1962), *Money, Trade and Economic Growth*, Londres, Allen & Unwin.

KRUGMAN, P. R. (1979), « Increasing Returns, Monopolistic Competition and International Trade », *Journal of International Economics*, n° 9.

KRUGMAN, P. R. (1980), « Scale Economics, Product Differentiation and the Pattern of Trade », *American Economic Review*, vol. 70.

LARRIBAU, J. F. (ed.) (1987), *Le système monétaire européen en perspective*, Paris, Economica.

[127]

LASSUDRIE-DUCHENE, B. (1971), « La demande de différence et l'échange international », *Économies et Sociétés*, série relations internationales, n° 6, juin.

LASSUDRIE-DUCHENE, B. et MUCCHIELLI, J. L. (1979), « Les échanges intrabranche et la hiérarchisation des avantages comparés

dans le commerce international », *Revue Économique*, vol. 30, n° 3, mai.

MUCCHIELLI, J. L. et MAZEROLLE, F. (1987), *Commerce intrabranche et intra-produit dans la spécialisation internationale de la France : 1960-85*, Communication au colloque Commerce international en concurrence imparfaite, Aix-en-Provence, 18-19 juin.

MUNDELL, R. A. (1964), « Tariff Preferences and the Terms of Trade », *Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 32.

MUNDELL, R. A. (1961), « A Theory of Optimum Currency Areas », *American Economic Review*, septembre.

PADOA-SCHIOPPA, T. (1987), *Efficacité, stabilité, équité : une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne*, Paris, Economica.

ROBSON, P. (dir.) (1991), « Europe 1992 and the Developing Countries », *Special Issue of Journal of Common Market Studies*, Oxford, Basil Blackwell.

SALIN, P. (dir.) (1974), *L'unification monétaire européenne*, Paris, Calmann-Lévy.

SAPIR, A. (1989), « Les aspects extérieurs du grand marché européen », *Revue d'économie politique*, vol. 99, n° 5, septembre-octobre.

VANEK, J. (1965), *General Equilibrium of International Discrimination : The Case of Customs Unions*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

VINER, J. (1950), *The Customs Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace.

[128]

Tableau 1  
Performances macroéconomiques comparées  
de la CEE, des États-Unis et du Japon

|            | PIBE |     |     |     | Emploi |     |     |     | Prix |     |     |     |
|------------|------|-----|-----|-----|--------|-----|-----|-----|------|-----|-----|-----|
|            | 87   | 88  | 88  | 90  | 87     | 88  | 89  | 90  | 87   | 88  | 89  | 90  |
| CEE        | 2,8  | 3,6 | 3,2 | 2,9 | 4,1    | 4,7 | 3,5 | 3,1 | 3,4  | 3,6 | 4,8 | 45  |
| États-Unis | 3,6  | 3,9 | 2,6 | 1,7 | 3,7    | 3,0 | 3,0 | 2,3 | 42   | 4,2 | 4,7 | 4,3 |
| Japon      | 4,3  | 5,7 | 43  | 3,6 | 5,1    | 7,8 | 4,6 | 3,8 | -0,1 | 0   | 3,1 | 3,0 |

|            | Opérations courantes |      |      |      | Chômage |      |      |     | Investissements |      |     |     |
|------------|----------------------|------|------|------|---------|------|------|-----|-----------------|------|-----|-----|
|            | 87                   | 88   | 89   | 90   | 87      | 88   | 89   | 90  | 87              | 88   | 89  | 90  |
| CEE        | 0,8                  | 0,4  | 0,0  | 0,0  | 11,4    | 11,0 | 10,2 | 9,9 | 4,8             | 7,8  | 6,8 | 5,0 |
| États-Unis | -3,6                 | -2,8 | -2,4 | -2,1 | 6,2     | 5,5  | 5,4  | 6,1 | 3,1             | 6,1  | 3,0 | 1,6 |
| Japon      | 3,7                  | 2,8  | 2,7  | 2,7  | 2,8     | 2,5  | 2,6  | 2,7 | 10,3            | 13,5 | 5,6 | 5,3 |

PIB : variation » en % par rapport à l'année précédente des volumes du produit intérieur brut.

Emploi : variations en % par rapport à l'année précédente de l'emploi total (emploi civil dans le cas des USA).

Prix : variations en % par rapport à l'année précédente de l'indice implicite des prix à la consommation.

#### Notes

Opérations courantes » solde des opérations courantes avec le reste du monde en % du produit intérieur brut.

Chômage : nombre de chômeurs, en moyenne annuelle et en % de la population active civile selon la définition OSCE.

Investissement : variation en % par rapport à l'année précédente des volumes de la formation brute (privée dans le cas des États-Unis) de capital fixe.

Source : Communautés européennes Différents tableaux de *Économie européenne*, n° 41, juillet 1969.

[129]

Tableau 2  
Répartition du commerce mondial en % :  
hors échanges intrazonés

|                          | 1957         |        |              |        | 1967         |        |              |        |
|--------------------------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|
|                          | Exportations |        | Importations |        | Exportations |        | Importations |        |
| Europe de l'Ouest        | 37,4         | (17,0) | 42,0         | (21,6) | 45,4         | (13,0) | 44,3         | (11,9) |
| Europe de l'Est          | 8,6          | (3,3)  | 8,1          | (2,8)  | 8,7          | (2,6)  | 8,6          | (2,5)  |
| États-Unis               | 18,6         | (18,6) | 11,1         | (11,1) | 9,7          | (9,7)  | 15,9         | (15,9) |
| Japon                    | 2,6          | (2,6)  | 3,3          | (3,3)  | 9,1          | (9,1)  | 5,2          | (5,2)  |
| CANZAS                   | 8,3          | (8,0)  | 8,5          | (8,2)  | 5,3          | (5,2)  | 5,6          | (5,5)  |
| Amérique latine          | 9,1          | (8,4)  | 9,4          | (8,7)  | 4,4          | (4,0)  | 3,9          | (3,5)  |
| Asie en développement    | 8,0          | (5,6)  | 9,8          | (7,4)  | 11,8         | (8,6)  | 10,4         | (7,2)  |
| Afrique en développement | 4,4          | (3,9)  | 5,4          | (4,9)  | 2,4          | (2,2)  | 3,2          | (3,0)  |
| Golfe                    | 1,6          | (1,1)  | 1,2          | (0,7)  | 3,0          | (2,9)  | 2,2          | (2,1)  |

*Source* : D'après G. Lafay, D. Unal-Keaenci (1990), 30-31-34-35.

Tableau 3  
Composition du commerce entre pays de l'Europe de l'Ouest  
(en % du commerce mondial)

|      |      |      |     |     |
|------|------|------|-----|-----|
| 1957 | 20,4 | 11,8 | 7,8 | 0,8 |
| 1967 | 27,1 | 17,6 | 8,4 | 1,1 |
| 1973 | 31,4 | 21,4 | 8,7 | 1,3 |
| 1980 | 27,9 | 19,3 | 7,6 | 1   |
| 1987 | 32,4 | 22,3 | 9   | 1,1 |

*Source* : G. Lafay, D. Unal-Kesenci (1990), 18.

[130]

Tableau 4

Échanges entre différentes zones en pourcentage  
des exportations mondiales, 1979 et 1986

(parts en % des exportations mondiales sur la base de valeurs en dollars US)

| Origine \ Destination         |            |                 | Pays en voie de développement |            |       |                           |       |
|-------------------------------|------------|-----------------|-------------------------------|------------|-------|---------------------------|-------|
|                               | Communauté | Pays développés | OPEP                          | Autres PVD | Total | Pays à économie planifiée | Monde |
| 1979                          |            |                 |                               |            |       |                           |       |
| Communauté                    | 18,9       | 27,4            | 2,4                           | 3,4        | 5,8   | 1,9                       | 35,2  |
| Pays développés               | 26,8       | 47,6            | 4,8                           | 9,6        | 14,4  | 3,5                       | 65,5  |
| Pays en voie de développement | 6,5        | 17,5            | 0,9                           | 5,2        | 6,1   | 1,2                       | 24,8  |
| OPEP                          | 3,7        | 9,5             | 0,2                           | 2,8        | 3,0   | 0,3                       | 12,8  |
| autres PVD                    | 2,8        | 8,0             | 0,7                           | 2,4        | 3,1   | 0,9                       | 12,0  |
| Pays à économie planifiée     | 1,7        | 2,8             | 0,3                           | 1,4        | 1,7   | 5,2                       | 9,7   |
| Monde                         | 34,9       | 67,9            | 6,0                           | 16,2       | 22,2  | 9,9                       | 100,0 |
| 1986                          |            |                 |                               |            |       |                           |       |
| Communauté                    | 21,1       | 30,3            | 1,6                           | 3,4        | 5,0   | 1,2                       | 36,5  |
| Pays développés               | 29,0       | 53,9            | 3,0                           | 9,5        | 12,5  | 2,7                       | 69,1  |
| Pays en voie de développement | 4,5        | 13,6            | 1,0                           | 4,7        | 5,7   | 1,6                       | 20,9  |
| OPEP                          | 1,5        | 3,6             | 0,2                           | 1,7        | 1,9   | 0,2                       | 5,7   |
| autres PVD                    | 3,0        | 10,0            | 0,8                           | 3,0        | 3,8   | 1,4                       | 15,2  |
| Pays à économie planifiée     | 1,4        | 2,6             | 0,2                           | 1,6        | 1,8   | 5,6                       | 10,0  |
| Monde                         | 34,9       | 70,1            | 4,2                           | 15,8       | 20,0  | 9,9                       | 100,0 |

G. Lafay, D. Unal-Kesenci (1990).

[131]

Tableau 5  
Taux de croissance annuels moyens 1982-1988  
des exportations de biens en volume (en %)

|                       |     |                          |      |
|-----------------------|-----|--------------------------|------|
| Communauté européenne | 4,5 | Suède                    | 5,4  |
| OCDE hors Communauté  | 5,8 | Suisse                   | 4,2  |
| États-Unis            | 5,2 | OPEP                     | 3,4  |
| Canada                | 7,8 | NPI                      | 10,8 |
| Japon                 | 5,5 | NPI du Sud-Est asiatique | 14   |
| Autriche              | 5,8 | Autres PVD               | 5,2  |
| Finlande              | 3,7 | Pays de l'Est            | 5,4  |
| Norvège               | 8,4 | Monde                    | 5,6  |

Source : Économie européenne, no 42, nov. 1989, 219.

Tableau 6  
Décomposition de la variation des exportations des zones  
(taux moyen de variation annuelle en %)

|            | Croissance<br>du commerce<br>mondial |     |     | Spécialisation<br>sectorielle |     |      | Spécialisation<br>géographique |     |      | Compétitivité<br>prix et résidu |      |      |
|------------|--------------------------------------|-----|-----|-------------------------------|-----|------|--------------------------------|-----|------|---------------------------------|------|------|
|            | 1                                    | 2   | 3   | 1                             | 2   | 3    | 1                              | 2   | 3    | 1                               | 2    | 3    |
| CEE        | 9,5                                  | 3,9 | 4,0 | 0,7                           | 0,1 | -0,2 | -0,8                           | 1,5 | -1,9 | -4,0                            | -1,2 | 0,7  |
| États-Unis | 9,5                                  | 3,9 | 4,0 | -0,1                          | 0,4 | -0,1 | -2,5                           | 0,4 | -0,4 | -0,4                            | 1,1  | -2,1 |
| Japon      | 9,5                                  | 3,9 | 4,0 | 0,6                           | 0,1 | 0,1  | -2,3                           | 1,3 | 0,2  | 8,0                             | 4,3  | 0,0  |

période 1 : 1973/1963

période 2 : 1981/1973

période 3 : 1987/1982

Source : Économie européenne, no 42, nov. 1989, 223.

[132]

Tableau 7  
Répartition géographique des exportations  
extracommunautaires de la CEE

|                        | 1987 | Variation 73-87<br>en point de % |
|------------------------|------|----------------------------------|
| PVD *                  | 27,9 | -0,7                             |
| AELE                   | 25,6 | +0,7                             |
| États-Unis             | 20,1 | +2,5                             |
| Est-européen           | 5,4  | -3,3                             |
| Japon                  | 3,9  | +0,7                             |
| • dont Asie du Sud-Est | 4    | +0,9                             |

Source : D'après *Économie européenne*, n° 42, nov. 1989, 224.

Tableau 8  
Niveau de productivité comparé pour quelques  
branches en 1985

|                       | États-Unis | Japon | Royaume-<br>Uni | France | Allemagne |
|-----------------------|------------|-------|-----------------|--------|-----------|
| TOTAL                 | 100        | 100   | 42              | 65     | 65        |
| Matériel électronique | 100        | 236   | 28              | 47     | 43        |
| Ordinateurs           | 100        | 94    | 37              | 43     | 45        |
| Produits chimiques    | 100        | 119   | 54              | 79     | 75        |

Source : Commission des Communautés européennes « 1992 : la nouvelle économie européenne » — *Économie européenne*, n° 35, mars 1988, 30.

[133]

Tableau 9  
Principaux secteurs industriels concernés par la réalisation  
du marché intérieur européen

Secteurs technologiques réglementés

Machines de bureau — Matériel de télécommunication Matériel médico-chirurgical

Secteurs traditionnels réglementés

Produits pharmaceutiques — Chaudronnerie, réservoirs, tôlerie — Matériel ferroviaire — Vins et boissons à base de vin — Brasserie et malterie — Boissons hygiéniques et eaux gazeuses — Fils et câbles électriques — Matériel électrique d'équipement — Construction navale — Pâtes alimentaires — Cacao, chocolat et confiserie de sucre.

Secteurs à barrières non tarifaires moyennes

- \* Biens de consommation courante : appareils électroniques — appareils électrodomestiques — véhicules automobiles — tapis, linoléum, couvre-parquets — chaussures — confection d'habillement, confection d'autres articles textiles — bijouterie, orfèvrerie, argenterie — laboratoires photographique et cinématographique — jeux, jouets, articles de sport.
- \* Biens d'équipement : machines et tracteurs agricoles — machines-outils pour métaux — machines textiles, machines à coudre — machines pour industries alimentaires — matériel pour mines, sidérurgie, génie civil — organes de transmission — autres matériels spécifiques — lampes et matériel d'éclairage — construction et réparation d'aéronefs.
- \* Biens intermédiaires : industrie du verre — fabrication de produits céramiques — produits chimiques de base — autres produits chimiques pour l'industrie — industrie lainière — industrie cotonnière — industrie de caoutchouc.

Source : Commission (1990), 24.

[134]

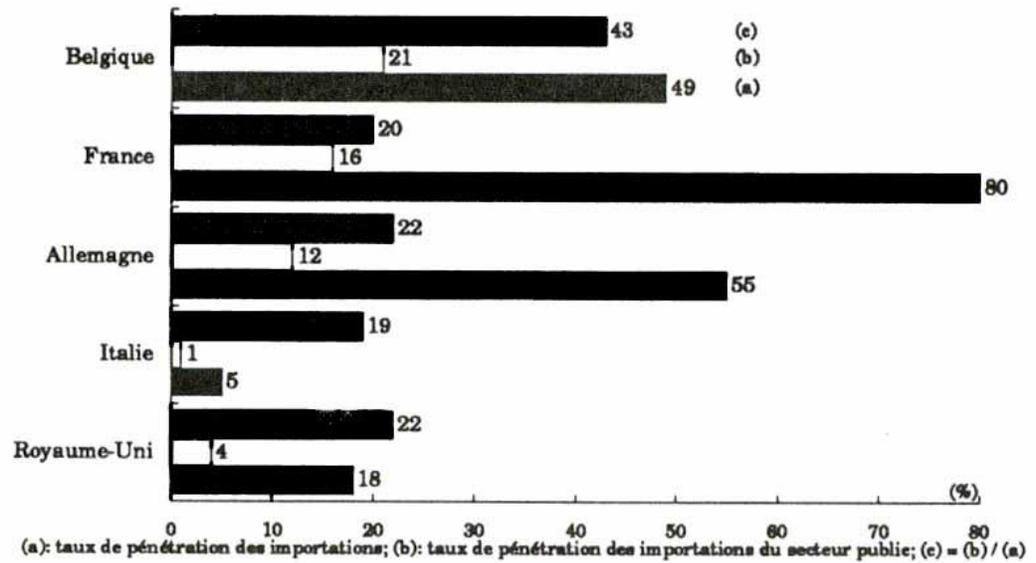
Tableau 10  
Part des échanges intrabranches dans le commerce  
intracommunautaire

(en % du total des échanges)

|             | 1970  | 1980  | 1987  |             | Différences<br>1987/1980 |
|-------------|-------|-------|-------|-------------|--------------------------|
|             | total | total | total | 40 secteurs |                          |
| Danemark    | 0,41  | 0,52  | 0,57  | 0,59        | + 0,05                   |
| RFA         | 0,73  | 0,78  | 0,76  | 0,70        | - 0,02                   |
| Grèce       | 0,22  | 0,24  | 0,31  | 0,18        | + 0,07                   |
| Espagne     | 0,35  | 0,57  | 0,64  | 0,61        | + 0,07                   |
| France      | 0,76  | 0,83  | 0,83  | 0,83        | + 0,00                   |
| Irlande     | 0,36  | 0,61  | 0,62  | 0,55        | + 0,01                   |
| Italie      | 0,63  | 0,55  | 0,57  | 0,53        | + 0,02                   |
| Pays-Bas    | 0,67  | 0,73  | 0,76  | 0,73        | + 0,03                   |
| Portugal    | 0,23  | 0,32  | 0,37  | 0,36        | + 0,05                   |
| Royaume-Uni | 0,74  | 0,81  | 0,77  | 0,75        | - 0,04                   |

*Source : D'après Économie européenne, n° 42, nov. 1989.*

**Graphique 1**  
Taux de pénétration des importations,  
en pourcentage, cinq pays européens



[135]

**Première partie**  
**Les grands ensembles économiques :  
la tentation du régionalisme**

**5**

---

**“La politique économique  
internationale du Japon  
dans les années ‘90.”**

**Alexander MacLeod**

[Retour à la table des matières](#)

Manifestement, le Japon fait encore peur. Dans tous les pays industrialisés, on ne compte plus les déclarations de leaders du monde politique ou du milieu des affaires mettant en garde contre l'invasion japonaise ou critiquant la fermeture des marchés japonais contre les produits manufacturés occidentaux<sup>38</sup>. Aux États-Unis, on voit même l'émergence de « révisionnistes » qui prônent une ligne plus dure contre les pratiques d'affaires japonaises. D'autres, encore une fois surtout aux États-Unis, exigent que le Japon assume sur le plan international la place et les responsabilités auxquelles sa puissance économique devrait le destiner.

Sans nier le fondement de plusieurs des critiques faites à l'égard de la politique économique internationale du Japon, on peut tout de même s'interroger sur la réalité de la « menace japonaise » pour le

---

<sup>38</sup> Les titres de deux livres à succès sur le Japon publiés récemment aux États-Unis indiquent le ton du débat actuel : D. Burstein (1990), *YEN ! Japan's New Financial Empire and its Threat to America* et P. Choate (1990), *Agents of Influence. How Japan's Lobbyists in the United States Manipulate America's Political and Economic System*. Voir aussi J. Fellows (1989).

fonctionnement de l'économie internationale. À notre avis, cette vision est nettement alarmiste, voire hystérique. Comme nous nous proposons de le montrer dans le texte qui suit, elle surestime à la fois le degré de liberté dont disposent les décideurs japonais pour formuler la politique commerciale de leur pays, et la volonté de ces derniers d'étendre l'hégémonie japonaise sur le commerce international.

Pour étayer notre analyse, nous allons nous pencher d'abord sur les sources de la politique économique internationale du Japon et sur les paramètres internes et externes à l'intérieur desquels les [136] décideurs publics doivent agir. Cette question fera l'objet de la première partie de ce chapitre. Ensuite, nous verrons comment le Japon tente de s'adapter à un environnement international qui lui est de plus en plus hostile avec la montée de deux grands blocs économiques en Europe et en Amérique du Nord qui semblent bien vouloir mener la vie dure à la concurrence que celui-ci leur fait sur les marchés internationaux. Enfin, nous analyserons l'émergence d'une véritable sphère d'influence japonaise en Asie du Sud-Est pour nous permettre de mesurer la nature et les limites d'une possible hégémonie du Japon sur l'économie internationale.

### ***LES SOURCES INTERNES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE***

Les objectifs principaux de la politique étrangère japonaise n'ont pas changé fondamentalement depuis la fin de l'occupation américaine au début des années 50. Le premier ministre de l'époque, Shigeru Yoshida, établit alors les principes de base qui ont guidé depuis tous les gouvernements japonais. Le politicologue américain Kenneth Pyle ramène ce qu'il est convenu d'appeler la « doctrine Yoshida » à un programme en trois points essentiels (Pyle, 1987, 9). Premièrement, le Japon devait poursuivre comme objectif principal la croissance économique, ce qui rendait obligatoire la coopération politique et économique avec les États-Unis. Deuxièmement, le Japon ne devait pas s'armer de façon significative et se garder en dehors des questions internationales de nature politico-stratégique. Enfin, le Japon devait

mettre sa sécurité militaire entre les mains des Américains en leur offrant la possibilité d'établir des bases sur leur territoire.

Ces principes ont donné naissance à une politique économique internationale et à une diplomatie que l'on peut qualifier de « réactives » au sens où le Japon réagit aux pressions venant de l'environnement international au lieu de prendre les devants et de formuler sa propre politique (Pyle, 1987, 6-7 ; Calder, 1988). Évidemment, cela ne veut pas dire que le Japon n'a pas de politique étrangère ou commerciale autre que celle qui serait dictée par d'autres mais plutôt qu'il répugne à assumer un rôle de leader et à prendre seul des initiatives politiques, diplomatiques et militaires qui n'auraient pas l'aval de ses partenaires les plus puissants. Selon Pyle (1987), ce « réactivisme » correspondrait à une politique délibérée de la part des dirigeants japonais. Aujourd'hui cependant, si les Japonais continuent d'ajuster leur politique économique internationale et leur diplomatie pour [137] répondre aux critiques des Américains et des Européens, il y a une volonté ferme de changer, non pas le contenu de ces politiques, mais leur style et leur portée.

Dans un document important, le vice-ministre des Affaires étrangères du Japon (l'équivalent du sous-ministre), Takakazu Kuriyama, a jeté les jalons d'une nouvelle politique étrangère plus affirmative en écrivant, à la suite des événements de l'Europe de l'Est de 1989, que :

[...] le Japon, en tant que membre important des démocraties industrielles, ne peut plus mener une politique étrangère passive, en prenant l'ordre international pour acquis. Aujourd'hui le Japon doit, pour assurer sa propre sécurité et sa prospérité, participer activement dans les efforts internationaux pour créer un nouvel ordre international. (Kuriyama, s.d. 14) <sup>39</sup>

En 1990, la diplomatie japonaise a semblé donner des signes de cette nouvelle approche. On peut citer comme exemples les positions adoptées par la délégation japonaise au sommet des Sept à Houston en

---

<sup>39</sup> Ce virage a été confirmé dans un document du puissant ministère du Commerce international et de l'Industrie publié en juillet 1990 (Rowley, 1990, 22).

juillet, où elle a fait accepter entre autres sa décision de relancer ses prêts à la Chine malgré les sanctions économiques imposées par les pays occidentaux à la suite des événements du 4 juin 1989, ou son initiative sur le Cambodge plus tôt dans la même année. Nous reviendrons un peu plus loin sur ce revirement apparent pour tenter d'en mesurer la portée. Mais, d'abord, il faudrait analyser les divers facteurs qui contribuent à l'élaboration de la politique économique extérieure du Japon.

Au début des années 70, une image populaire résumait le mécanisme de prise de décisions économiques au Japon sous le slogan « Japon, Inc. ». Cette notion laissait supposer que le Japon était dirigé par une élite monolithique composée de la bureaucratie étatique, du milieu des affaires et de la direction du parti au pouvoir, le parti libéral-démocrate (PLD). Derrière cette image, on retrouve le mythe d'un Japon homogène, pays du consensus par excellence, que beaucoup de Japonais et une grande partie des observateurs étrangers véhiculent encore aujourd'hui. Cette vision simpliste de la réalité japonaise pouvait paraître plausible au moment où le Japon mettait en place sa politique industrielle dans les années 50 et 60. On avait alors l'impression, de l'extérieur, qu'il existait un accord total entre ces trois groupes sur la politique économique à suivre. D'un autre [138] côté, les Japonais aiment projeter une image d'une entente sociale fondamentale qui serait à la base de leur réussite économique <sup>40</sup>. « Japon, Inc. », c'était dans le fond la vision d'un pays néomercantiliste où l'État jouait un rôle prépondérant dans l'orientation du développement économique et gouverné depuis la fin de la guerre par des partis très favorables au milieu des affaires. On retrouvera cette idée sous la plume d'un auteur pourtant critique du modèle, T.J. Pempel, qui soutiendra la thèse qu'il y avait une :

[...] coalition conservatrice liant les éléments clés du gouvernement japonais, la grande industrie et la grande finance qui a exécuté une politique

---

<sup>40</sup> On ne doit pas oublier que les luttes sociales, et donc la division, ont souvent marqué les premières années de l'après-guerre et que, derrière la façade du consensus, il y a des mécontentements et des dissensions qui s'expriment difficilement sur la place publique à cause des mécanismes très développés de contrôle social qui existent dans la société japonaise.

économique étrangère qui visait la maximisation de l'interprétation de cette coalition de l'intérêt national japonais. (Pempel, 1977, 767)

Mais Pempel de souligner aussi que si cette politique a pu être menée avec succès, c'est aussi parce que la gauche, représentée par les partis de gauche et les syndicats, ayant été à toutes fins utiles exclue politiquement, le gouvernement a pu ignorer les besoins d'investissements sociaux (Pempel, 1977, 754).

L'analyse proposée par Pempel, et qu'il a révisée sur certains points 11 ans plus tard (1987), indique les aspects les plus importants du modèle économique japonais. Tout d'abord, il y a l'État. Celui-ci intervient non pas par le biais d'entreprises publiques mais par un système de contrôles bureaucratiques et de « suggestions », ce qu'on appelle l'« orientation administrative », *gyôsei sidô*. Ces contrôles sont moins lourds, surtout depuis l'abolition des contrôles des changes en 1980. Les grandes entreprises peuvent aussi se permettre de se passer des directives de l'administration, encore quelles hésitent à le faire car les bureaucrates peuvent toujours trouver des moyens de faire sentir leur mécontentement à un moment donné. Des liens étroits existent aussi entre la bureaucratie et le milieu des affaires. Ainsi, par exemple, les associations patronales comprennent souvent des représentants du secteur public. Mais le Japon pratique surtout une forme particulière de « pantouflage », connu sous le nom d'*amakudari* (descente du ciel). Sous le système de l'*amakudari*, les hauts fonctionnaires des ministères économiques peuvent s'attendre au moment de leur retraite à 55 ans (et souvent plus tôt) à être engagés dans la direction d'une grande entreprise. Un tel système [139] favorise le maintien de bons rapports entre l'entreprise en question et le ministère d'origine.

L'existence de liens étroits entre l'administration et les affaires ne signifie pas pour autant que ces deux groupes forment un bloc homogène et monolithique. D'une part, les entreprises japonaises se trouvent autant en concurrence entre elles, sinon plus, que leurs homologues occidentaux. De ce point de vue, le capitalisme japonais fonctionne exactement comme ailleurs. D'autre part, l'administration ne parle pas d'une voix unique. Il existe une grande rivalité entre les divers ministères, surtout dans le domaine de la politique économique internationale. Les trois ministères les plus importants dans ce domaine sont le ministère des Finances (le MF), le ministère du Commerce

international et de l'Industrie (connu universellement par son acronyme anglais, MITI) et le ministère des Affaires étrangères (le MAE). Les trois se disputent constamment la direction de la politique extérieure du Japon. Ainsi, le MITI, qui a sa propre agence d'information séparée des services diplomatiques japonais au Japon et à l'étranger, la JETRO (*Japan External Trade Organization*), a-t-il toujours réclamé le droit non seulement de diriger la politique commerciale du pays mais aussi celui d'engager des négociations internationales. Le MAE n'a jamais empêché le MITI d'empiéter sur un domaine qu'il considère comme totalement le sien (Higashi, 1983, 42). Mais, il semble bien que le MITI ait gagné cette bataille ; du moins en ce qui concerne la politique économique internationale. La formulation d'une politique commerciale cohérente est rendue encore plus complexe avec l'arrivée d'autres acteurs, comme le ministère de l'Agriculture, des Forêts et des Pêches ou celui des Postes et des Télécommunications. Ceux-ci semblent agir souvent plus comme des représentants de leurs clientèles que comme des agents du gouvernement et, finalement, ils tiennent peu compte des objectifs du MITI ou du MAE.

À la racine de ces rivalités, on trouve l'absence de toute forme de coordination institutionnalisée entre les ministères et l'intense fidélité que les fonctionnaires attachent au département où ils mènent toute leur carrière, car il est rarement question de passer d'un service à l'autre.

Plusieurs auteurs ont noté que la capacité de la bureaucratie de se faire obéir a diminué ces dernières années avec, d'un côté, la montée des très grandes entreprises et des conglomérats et, de l'autre, l'intervention grandissante des parlementaires du PLD dans le processus de prise de décision (Pempel, 1987, 131-140). Il n'empêche [140] que l'administration, et en particulier le MITI, continue d'exercer des pressions en faveur de ses propres choix politiques et économiques et qu'elle est souvent entendue.

À côté de l'État et des liens qui existent entre celui-ci et les milieux d'affaires, il faut tenir compte d'une autre caractéristique du modèle japonais dans l'élaboration de sa politique économique internationale : la structure particulière de l'économie.

À côté du secteur très moderne des grandes entreprises, il y a toute une multitude de petites et moyennes entreprises (PME) qui permettent en fait aux plus grandes de s'adapter avec beaucoup de rapidité aux

changements technologiques et de rester compétitives sur la scène mondiale. Ces PME représentent à leur façon l'épine dorsale de l'économie japonaise. En plus d'employer environ 60 % de la main-d'œuvre (Eccleston, 1989, 152), les PME constituent le coussin dont les grandes entreprises ont souvent besoin. Souvent, ces petites entreprises sont soit intégrées aux plus grandes dans des conglomérats, ou *keiretsu*, soit liées à ces dernières par des contrats qui assurent l'exclusivité de leurs services. Par la sous-traitance, les grandes entreprises peuvent à la différence des firmes intégrées verticalement selon le modèle nord-américain ou européen réduire au minimum leurs besoins d'employés et, quand vient le moment de faire des mises à pied, ce sont les fournisseurs et non pas les grandes entreprises qui doivent retrancher en premier. De la même façon, les contrats avec les PME assurent une source fiable de pièces et, grâce au système de *kanban*, un approvisionnement en pièces seulement au moment où l'on en a besoin. Les entreprises commanditaires peuvent de la sorte réduire au minimum leurs inventaires.

Les PME sous-traitantes font tout de même partie du secteur le plus dynamique de l'économie japonaise. Mais il y a aussi tout un réseau de petits magasins de détail <sup>41</sup> et de petits fermiers, ces derniers travaillant souvent à temps partiel ; sans parler de tous ceux qui profitent d'un système de distribution très complexe et qui résistent à tout changement qui risque de mettre en péril les positions qu'ils ont déjà acquises. Ils constituent un électorat de type poujadiste qu'aucun parti politique ne peut se permettre d'ignorer, et surtout pas le parti au pouvoir, car ils sont très bien organisés et savent se faire entendre. Face à ces groupes très volontaires, le consommateur japonais, si [141] difficile à mobiliser et à organiser, sauf dans des cas très rares, ne pèse pas très lourd <sup>42</sup>.

Le système politique et son fonctionnement constituent le troisième élément du modèle japonais. Comme le même parti, le PLD, est au pouvoir depuis 1955, c'est surtout la façon dont ce dernier est organisé

<sup>41</sup> En 1988, 80 % des magasins au détail au Japon employaient quatre personnes ou moins (Smith et Do Rosario, 1990, 44).

<sup>42</sup> Un de ces cas rares fut celui de la taxe de 3 % sur les produits et les services introduite en avril 1989 et qui a contribué à la défaite du PLD aux élections sénatoriales de juillet 1989. Cependant, la colère des consommateurs n'a pas duré assez longtemps pour faire perdre le parti gouvernemental aux élections de la Chambre des députés de février 1990.

qui marque le fonctionnement de la vie politique au Japon. Cela ne veut pas dire que l'opposition ne joue aucun rôle dans le processus de décision (par exemple le parti socialiste a souvent servi d'intermédiaire dans les relations avec la Chine et la Corée du Nord) mais le PLD peut choisir de l'ignorer au moment de prendre des décisions importantes et controversées. En plus, comme la carrière des politiciens doit suivre un *cursus honorum* assez long, à la fois dans le parti et au parlement, l'ancienneté, l'ambition et l'influence sont fortement liées.

Sur le plan de l'organisation parlementaire du PLD, le trait qui prédomine est l'existence de factions institutionnalisées. Aucun député ou sénateur du parti gouvernemental ne peut se permettre de ne pas adhérer à une faction (il y en a actuellement cinq) ; sans elle, il ne pourrait se faire élire à la Chambre des députés, surtout dans les circonscriptions à multiples sièges, et n'aurait aucune chance de promotion. À la tête de chaque faction, on retrouve les « poids lourds » du système politique japonais et, à travers les alliances entre factions, les chefs engagent la lutte permanente pour le pouvoir et le partage des bénéfices. Le premier ministre émerge de ces tractations une fois tous les deux ans, c'est-à-dire quand on élit le président du PLD qui devient automatiquement le chef du gouvernement. Le vainqueur doit remercier ses alliés de l'heure, tout en ménageant les chefs des factions rivales, car il sait que ni ses alliés ni ses adversaires ne considèrent jamais que la lutte pour le pouvoir est terminée. Ce système produit une instabilité ministérielle chronique, mais aussi une stabilité gouvernementale exceptionnelle parmi les démocraties parlementaires, puisque peu de ministres restent en poste plus d'un an et que le premier ministre ne peut choisir ses ministres à sa guise. Même un premier ministre comme Nakasone, qui chercha à exercer le pouvoir à la manière d'un premier ministre britannique, ne put ignorer les règles du jeu et dut quitter le pouvoir au moment choisi par les factions qui l'avaient appuyé.

[142]

Dans un tel système, non seulement le premier ministre ne peut engager la politique de son gouvernement sans consulter les autres chefs de faction, mais il peut se trouver en porte-à-faux quand des leaders politiques influents lui coupent l'herbe sous les pieds en faisant des déclarations publiques qui montrent manifestement que l'on ne tient pas compte de son existence. Dans une telle situation, le cabinet des

ministres peut difficilement assurer la continuité de la politique japonaise. C'est, dans une certaine mesure, la bureaucratie qui assume cette fonction quoique d'autres acteurs aient accédé à la scène politique, rendant encore plus fragmenté le processus de prise de décisions.

Les deux acteurs les plus importants du système politique actuel restent le PLD et les groupes de pression. Ces derniers ont infiltré les partis politiques, particulièrement le parti gouvernemental, en grande partie grâce au système électoral. Les partis ne sont pas toujours bien implantés au niveau local et comme les circonscriptions sont très grandes et que la plupart des élus doivent faire la lutte dans des circonscriptions à sièges multiples selon le mode de scrutin majoritaire, les groupes d'intérêts sont d'une aide très précieuse. Cette aide est récompensée par l'organisation à la Diète de « tribus » (*zoku*). Ce sont des groupes influents qui se spécialisent dans un domaine particulier, l'agriculture par exemple, et, sont formés de parlementaires libéraux-démocrates. Aucun gouvernement ne peut se permettre de les ignorer.

C'est au sein du PLD lui-même que les jeunes députés reçoivent la formation qui les prépare à entrer dans les *zoku*. À l'intérieur du PLD, le Conseil de recherche sur les politiques (CRP) représente un organisme de surveillance auquel le gouvernement doit se référer. C'est à ce niveau que les « divers groupes d'intérêts et agents publics convergent pour faire des demandes et négocier avec les leaders du PLD ». CRP, les divisions, ou *bukai*, calqués sur les ministères et les commissions permanentes de la Diète, jouent le rôle le plus important. Tout projet de loi majeur, y compris le budget, et toute décision de politique étrangère doivent être d'abord approuvés par le *bukai* responsable. Cela ne veut pas dire que le CRP ou ses *bukai* soient tout-puissants, mais qu'il existe une plus forte osmose entre le gouvernement et le parti dont il est issu que dans la plupart des démocraties parlementaires.

L'analyse que nous venons de faire montre que le processus de prise de décision au Japon est un processus fragmenté. Cela ne doit pas nous amener à conclure, à l'instar de Karel van Wolferen (1989), que le Japon a un « système » mais pas d'État. L'existence d'un centre de [143] pouvoir final n'est pas une condition absolue pour déterminer si un État existe ou non. Il s'agit de savoir s'il y a des institutions capables de prendre des décisions et des mécanismes pour les appliquer. Dans le cas japonais, la réponse est clairement oui. Par contre, il s'agit d'un

processus complexe qui ne se prête pas à des décisions rapides. Négocier avec les Japonais, dans ces conditions, peut devenir un exercice très frustrant d'autant plus que le processus permet à ces derniers d'utiliser des tactiques dilatoires qui peuvent leur faire gagner du temps.

### ***LES SOURCES EXTERNES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE***

Pendant les quatre premières décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, le comportement international du Japon a totalement été « réactif » comme l'a montré Kent Calder (1988), c'est-à-dire qu'il a répondu aux « pressions externes, mais de façon instable, peu systématique et souvent incomplète » (Calder, 1988, 159). Chaque fois qu'un partenaire économique plus puissant, entendons par là les États-Unis et la Communauté économique européenne (CEE), se plaignait de sa politique commerciale, le Japon a toujours fait des concessions mais sans toutefois perdre l'avantage comparatif qu'il avait pu gagner. Lorsqu'il est devenu le géant économique que nous connaissons aujourd'hui, et que les Américains et les Européens ont accentué leur critiques contre ses pratiques déloyales et dénoncé avec de plus en plus de véhémence leurs déficits commerciaux grandissants, ce comportement est devenu fort difficile à soutenir ; et cela d'autant plus que ces mêmes partenaires accusaient le Japon de ne pas assumer sur le plan international les responsabilités dignes de son importance dans l'économie mondiale. Simultanément, les Américains et les Européens ont cherché à contrer la concurrence du Japon et des nouvelles économies industrialisées (NEI) de l'Asie en formant des blocs commerciaux qui les rendraient globalement plus forts et qui protégeraient leurs marchés internes. Des deux, c'est sans doute la Communauté économique européenne qui représente la zone protectionniste la plus cohérente et la plus difficile à pénétrer.

Pour faire face à ces nouveaux défis, le Japon se devait de mettre sur pied des stratégies qui lui permettraient de garder la place qu'il s'était taillée dans le commerce international. Il devenait évident que la

politique « réactive » du passé ne suffisait plus. Mais avant d'analyser l'impact de ces nouvelles données du commerce international sur [144] la politique économique étrangère du Japon, il faudrait rappeler brièvement comment les pressions externes ont façonné la direction de cette politique.

Le « miracle économique » japonais des années 50 et 60, qui a permis des taux de croissance annuels réels du produit national brut (PNB) de plus de 10 %, n'aurait pas été possible sans la protection des États-Unis et l'existence d'un système commercial libéral que ces derniers ont contribué de façon active à mettre en place. Le Japon a su tirer tous les bénéfices du régime libéral fondé sur le GATT et les Accords de Bretton Woods tout en menant une politique de développement économique pratiquement à l'abri de la concurrence internationale. Par une politique de secteurs cibles, l'État japonais a pu encourager l'expansion de l'économie sans pour autant favoriser l'augmentation du niveau de vie du consommateur japonais moyen. Il s'agissait avant tout d'une politique d'investissements publics et privés. En même temps, le Japon passa du stade de producteur de biens fabriqués par une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée comme les textiles par exemple, à celui de producteur de machinerie lourde et de produits plus sophistiqués, comme les voitures. C'est à la fin des années 60 que le Japon deviendra un compétiteur sérieux dans des domaines où les Américains et les Européens avaient dominé jusque-là.

La disparition du système de Bretton Woods, à la suite de la dévaluation du dollar américain en 1971 et de l'abandon des taux de change fixes en 1973, mit fin à l'un des piliers de la politique commerciale japonaise, un yen sous-évalué. Dorénavant, le Japon sera constamment soumis aux pressions externes pour réévaluer sa monnaie, et ce jusqu'aux accords du Plaza en 1985 <sup>43</sup>. La crise du pétrole de 1973 a aussi eu un impact considérable sur une économie qui dépendait à près de 90 % des importations pour ses besoins énergétiques. En 1974, pour la première fois depuis la fin de la guerre, le PNB du Japon diminua et le pays connut un taux d'inflation de 24 %, le plus élevé des

---

<sup>43</sup> La valeur du yen a été fixée à 360 yens pour un dollar par les Américains en 1949 ; en 1971, le yen est passé à 308 yens pour un dollar et, en 1985, il était coté en dessous de 200 yens pour un dollar. En 1990-1991, il a fluctué autour de 135 yens pour un dollar, avec une baisse temporaire à 160 au cours de l'été 1990.

grands pays industriels. L'économie japonaise put cependant reprendre son essor assez rapidement grâce à une politique monétaire restrictive et une forte expansion de ses exportations.

Si le Japon ne pouvait plus compter comme auparavant sur un régime international libéral qu'avaient imposé les Américains, les [145] pays industrialisés de l'Occident éprouvaient alors, de leur côté, beaucoup de difficultés à s'adapter aux nouvelles conditions créées par l'abandon des règles de Bretton Woods et la *stagflation* qui avait accompagné la crise du pétrole. En outre, d'autres compétiteurs asiatiques, surtout la Corée du Sud et Taïwan, commençaient à prendre leur place sur les marchés internationaux. Les Américains et les Européens se plaignirent de nouveau d'une concurrence déloyale de la part des Japonais qui commençait à nuire sérieusement à des secteurs névralgiques comme l'automobile où ces derniers s'étaient maintenant lancés dans le domaine de la haute technologie et menaçaient de prendre une avance insurmontable. Américains et Européens accusaient notamment les Japonais de pratiquer le dumping, de surprotéger leur marché interne et de ne pas offrir les mêmes conditions d'accès à leur économie qu'eux-mêmes recevaient de l'Amérique du Nord et de l'Europe. Ils critiquaient aussi l'existence répandue des *keiretsu* qui rendaient très difficile l'implantation des entreprises américaines et européennes au Japon, les nombreuses barrières non tarifaires que les Japonais érigeaient contre les importations, et surtout le système archaïque de distribution. Autre sujet de litige de la part des Américains à l'époque : le taux élevé de l'épargne personnelle des Japonais qui réduisait leur propension à consommer (sous-entendu, des produits américains).

Les Japonais tentèrent de répondre à ces accusations en prétendant que l'on comprenait mal la nature de l'économie et de la société japonaises. À l'occasion, ils se permirent de faire la leçon à leurs détracteurs, en pointant du doigt les faiblesses de leur économie. Mais ces différends ne pouvaient se régler par de simples batailles de mots. Les Japonais savaient qu'ils devaient aussi poser des gestes concrets. Aussi optèrent-ils, jusqu'au milieu des années 80, pour des mesures *ad hoc*, comme des accords de restriction volontaire des exportations, et pour une stratégie d'investissement direct. Mais ces mesures de suffisaient pas. Les limitations sur les exportations ne faisaient que geler les parts du marché déjà acquises et nuisaient surtout aux

consommateurs, privés qu'étaient ces derniers des avantages du jeu normal de l'offre et de la demande. Pour les États-Unis et l'Europe, ces mesures ne changèrent de toute façon rien aux déficits commerciaux avec le Japon qui continuaient d'augmenter. Quant aux investissements directs, les Européens en particulier faisaient remarquer qu'il s'agissait trop souvent de création d'entreprises dites « de tournevis » qui ne faisaient qu'assembler des pièces fabriquées ailleurs, c'est-à-dire au Japon ou dans une usine japonaise établie en Asie.

[146]

De son côté, le Japon voulait, dans la mesure du possible, éviter des ententes à portée globale, préférant de loin des accords bilatéraux et sectoriels. Il enverra d'ailleurs à plusieurs reprises des délégations de ministres, de fonctionnaires ou d'hommes d'affaires en Amérique du Nord ou en Europe, celles-ci négociant avec des gouvernements des pays membres plutôt qu'avec la Communauté européenne elle-même. Il cherchera aussi à institutionnaliser de telles rencontres mais trop souvent ces discussions n'aboutissent pas à des résultats concrets satisfaisants pour ses partenaires. Les pourparlers *Market-Oriented-Sector-Selective* (MOSS) entre les Japonais et les Américains sont assez typiques de cette approche partielle et *ad hoc*. Pendant deux ans, les deux parties discutèrent des problèmes des marchés japonais des télécommunications, de l'équipement médical, des produits pharmaceutiques, de l'électronique et de l'industrie forestière. Mais à part quelques accords dans le domaine des télécommunications, on ne peut dire que ces négociations répondirent aux attentes américaines.

## ***UNE NOUVELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE***

C'est à partir de 1985 que le gouvernement japonais commença à changer de stratégie lorsque le premier ministre Nakasone annonça, en juillet 1985, la mise en place d'un programme d'action qui répondrait directement aux critiques étrangères. Ce programme cherchait avant tout à faire savoir que le Japon avait l'intention d'ouvrir ses marchés aux importations et de participer pleinement à l'économie internationale (Higashi et Lauter, 1987, 76-84). Moins d'un an plus tard, le

gouvernement présenta le rapport d'une commission d'experts dirigée par un ancien gouverneur de la Banque du Japon, Haruo Maekawa. Le Rapport Maekawa recommandait entre autres une véritable internationalisation de l'économie japonaise et une réforme en profondeur de son fonctionnement. Il proposait non seulement une ouverture plus grande du marché japonais, mais aussi un changement de cap économique de manière à stimuler davantage la croissance par une augmentation de la demande interne et à favoriser aussi les importations. Comme l'a noté un observateur américain, le rapport était « habile dans son acceptation apparente des exigences américaines tout en restant compatible avec l'émergence du Japon comme un pays de sièges sociaux » (Hollerman, 1988, XVI). Cependant, la recommandation peut-être la plus significative du rapport, le changement vers une croissance fondée sur la demande interne, trouva écho dans le plan quinquennal du Conseil économique du Japon pour 1988-1992, publié en mai 1988 (Shimano, 1988, 189-190).

[147]

Comme on pouvait s'y attendre, ces appels à l'action comme le Rapport Maekawa ou le Programme d'action rencontrèrent beaucoup de scepticisme à l'extérieur du Japon. Les Américains et les Européens savaient que, trop souvent, les diverses forces qui participaient au processus de décision, en premier lieu le PLD lui-même, trouvaient maintes façons d'édulcorer les mesures d'ouverture de l'économie japonaise ou de bloquer leur mise en vigueur. Certes, la pression étrangère pouvait devenir une arme puissante entre les mains des leaders politiques et des hauts fonctionnaires japonais qui souhaitaient la libéralisation de l'économie. Par contre, si les demandes demeuraient au niveau de souhaits vagues, tels que l'« ouverture de l'économie » ou la « réduction de l'excédent commercial », ou si elles faisaient preuve d'une ignorance réelle ou feinte de la réalité japonaise, les chances de déboucher sur des mesures concrètes et satisfaisantes étaient presque nulles. Des pressions de ce genre ne faisaient que renforcer les adversaires du changement et donnaient l'occasion aux politiciens de se réfugier à leur tour dans des promesses toutes aussi vagues et irréalisables les unes que les autres.

La pression externe la plus forte sur le Japon ne viendra pas des menaces directes ou voilées de politiciens exaspérés mais plutôt des transformations de l'économie internationale. Ce n'est pas une simple

coïncidence si les tentatives les plus radicales pour changer l'économie japonaise, telles celles issues du Rapport Maekawa, ont été annoncées au moment même où l'Amérique du Nord et la CEE se préparaient à former des blocs économiques. Il fallait formuler une stratégie adaptée à deux situations sensiblement différentes pour, non seulement maintenir les acquis du commerce japonais, mais en permettre l'expansion.

La perspective de la création d'une zone de libre-échange en Américaine du nord n'a pas modifié en profondeur la stratégie japonaise, le Japon continuant de se soucier d'abord de ses relations commerciales et militaires avec l'économie la plus puissante au monde, celle des États-Unis. L'existence éventuelle d'une ZLENA a simplement rappelé au Japon que les forces protectionnistes exerçaient un contrôle de plus en plus étroit sur les politiques commerciales des pays industrialisés. En fait, l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada n'a pas eu d'effet sur les décisions d'investir au Canada, les manufacturiers japonais ne voyant pas de raisons de venir au Canada autres que celle de rester près de certains marchés locaux.

[148]

Le Rapport Maekawa avait recommandé que, dans le cadre de sa politique d'internationalisation, le Japon augmente considérablement ses investissements directs à l'étranger. Compte tenu de l'appréciation du yen à la suite des Accords du Plaza, les entreprises japonaises n'auront aucune difficulté à suivre un tel conseil. Ainsi les investissements directs du Japon à l'étranger vont-ils s'élever entre 1986 et 1988 à 102 706 millions de \$ US ; en comparaison, ils avaient totalisé 47 152 millions entre 1981 et 1985. En 1989, le Japon est devenu le premier pays au monde pour les investissements à l'étranger, loin devant les États-Unis et la Grande-Bretagne (*Tradescope*, 1991, 5). Avec un peu plus de 46 % des investissements directs japonais à l'étranger, en 1988, les États-Unis sont les premiers bénéficiaires de ces mouvements de capitaux. Cependant, comme l'indiquent les réactions négatives très fortes à des coups spectaculaires tels que l'achat du Centre Rockefeller, celui de la Columbia Pictures et de la MCA, sans parler de l'implantation d'usines d'automobiles sans syndicat, cette stratégie n'a pas fait taire pour autant les critiques antijaponaises aux États-Unis.

L'importance croissante des investissements directs japonais à l'étranger pourrait laisser croire que le Japon, à l'instar de la Grande-Bretagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et des États-Unis après 1945, est en train de se transformer d'économie orientée vers le commerce en économie orientée vers les investissements à l'étranger. L'économie japonaise serait alors menacée par les mêmes effets négatifs qui ont provoqué le déclin des deux premières puissances, en particulier ceux que pouvaient provoquer le « creusage » des industries locales et la perte de l'expérience de production acquise par le développement local des technologies nouvelles (Yoon, 1990, 17-22). L'importance primordiale du commerce dans la croissance économique du Japon nous suggère la prudence devant une telle thèse, mais on doit constater que les investissements à l'étranger sont devenus un instrument fondamental de sa politique économique internationale depuis le début des années 80. Les importants excédents commerciaux créent une abondance de capitaux qu'il est de moins en moins rentable d'investir au Japon. La tendance au raffermissement du yen face au dollar rend par ailleurs les investissements aux États-Unis et en Europe très attirants. Enfin, il y a aussi les barrières contre les importations japonaises dans ces mêmes régions. Bref, ce sont là tout autant de facteurs qui ne peuvent qu'inciter les Japonais à investir de plus en plus à l'étranger.

En 1989, deux événements soulignèrent la profondeur du différend entre les États-Unis et le Japon en même temps qu'ils forcèrent [149] ce dernier à prendre des mesures plus concrètes et à plus longue échéance pour le résoudre.

En mai 1989 en effet, les États-Unis invoquèrent l'article 1302, la « super-clause 301 » de la loi Omnibus sur le commerce et la concurrence de 1988, pour accuser trois pays, dont le Japon <sup>44</sup>, de s'être engagés dans des pratiques commerciales déloyales. On accusa le Japon de restreindre les importations de satellites et de super-ordinateurs et d'imposer des barrières non tarifaires sur les importations de produits forestiers. Le Japon avait 18 mois pour remédier à la situation sans quoi il devrait subir des mesures de rétorsion. Malgré les protestations japonaises, des négociations suivirent et, un an plus tard, les Américains

---

<sup>44</sup> Les deux autres étaient le Brésil et l'Inde.

purent annoncer qu'il y avait suffisamment de progrès pour exclure le Japon de cette liste noire.

Au printemps de la même année, les deux pays amorcèrent aussi des discussions sur les obstacles structurels au commerce (*Structural Impediments Initiative* ou *SII*). Il s'agissait de discuter des griefs entre les deux parties. En principe il s'agissait de la tentative la plus ambitieuse pour régler les problèmes commerciaux entre les deux pays, mais il fallut plus d'un an de négociations et l'intervention des deux chefs de gouvernements pour que la SII débouche sur une entente. De prime abord, les points de convergence demeurent assez vagues et semblent offrir l'occasion aux Japonais de retarder l'application de l'entente.

Les revendications américaines couvraient l'ensemble de leurs critiques à l'égard des pratiques commerciales japonaises : le système de distribution, la différence entre les prix pour les mêmes produits au Japon et à l'étranger, le déséquilibre entre les investissements publics et l'épargne, le prix des terrains, les diverses pratiques discriminatoires des entreprises japonaises, en particulier celles des *keiretsu*. Les Japonais répliquèrent en invoquant essentiellement les lacunes du fonctionnement du système économique américain, sans préciser les mesures concrètes susceptibles de corriger la situation (The Edwin Reischauer Center for East Asian Studies, 1990, 17-22).

Après cinq séances de négociation, qui durèrent plus d'un an, Américains et Japonais en arrivèrent finalement à un accord en vertu duquel les Japonais semblaient avoir fait toutes les concessions. Mais on reste loin des réformes en profondeur promises au début des négociations. Selon *The Japan Times* (1990), le Japon, certes, s'engageait à dépenser 2,81 milliards de \$ US en travaux publics, sur une période [150] de dix ans, à raccourcir le temps d'approbation pour l'ouverture de nouveaux grands magasins et à renforcer sa législation anti-monopole. Mais la plupart des observateurs s'entendent pour dire que ces mesures ne feront rien pour résoudre le problème fondamental du déficit commercial entre le Japon et les États-Unis.

En dépit d'un déficit commercial de plus de 44 milliards de \$ US en 1989, contre un peu moins de 20 milliards de \$ US pour la CEE, l'économie américaine jouit d'une certaine complémentarité avec le Japon. Celui-ci demeure de loin le premier importateur mondial des

produits agricoles américains et les États-Unis sont un fournisseur important, sinon le plus important, de plusieurs ressources naturelles vitales pour la croissance de l'économie japonaise. Tel n'est pas le cas du commerce entre le Japon et la CEE. L'un et l'autre rivalisent dans le domaine des produits manufacturés, ont peu de liens politiques et n'ont aucune relation militaire significative. Il n'est donc pas étonnant que les pays les plus influents de la Communauté européenne, à l'exception de l'Allemagne, aient cherché, à un moment donné, à limiter la concurrence japonaise en Europe. L'industrie de l'automobile illustre bien cette situation : l'Italie, en vertu d'une entente bilatérale signée dans les années 50, restreint les importations de voitures japonaises à environ 3 000 par année tandis que la France les plafonne à 3 % du marché et les Britanniques à 11 %. Seuls les Allemands, qui exportent environ 80 % des voitures étrangères vendues au Japon, n'imposent aucune limite.

L'avènement du grand Marché unique prévu pour le 1<sup>er</sup> janvier 1993 oblige les Japonais à changer totalement de stratégie. Il ne sera alors plus possible de jouer sur les relations bilatérales pour tirer parti des rivalités commerciales. Il sera nécessaire de traiter la CEE comme un véritable bloc. Les Européens n'ont d'ailleurs pas attendu la mise en place finale du Marché unique pour faire sentir aux Japonais que l'étau allait commencer à se resserrer. En 1987, la CEE a adopté une nouvelle réglementation sur le dumping qui couvre tous les produits fabriqués par les entreprises japonaises, même celles se trouvant dans des pays membres, afin d'assurer un contenu local d'au moins 60 %. Déjà la bataille sur la définition du contenu local que les Français ont livrée contre les voitures Bluebird, construites par Nissan en Grande-Bretagne, indique les difficultés à venir. Les Français exigent un contenu local de 80 % pour que ces voitures échappent à leurs quotas sur les importations automobiles japonaises. Il a fallu une décision de la Commission des Communautés européennes (CCE) à la suite d'une plainte britannique pour que les Français acceptent de respecter la norme établie de 60 %. Mais il n'est pas certain que les [151] Japonais puissent toujours compter sur des alliés à l'intérieur de la CEE pour avoir gain de cause.

Cependant, pour les Japonais, la plus grande inconnue, donc la plus grande crainte, reste la question de la réciprocité. La CCE a d'ores et déjà souligné que les avantages du Marché unique ne seront pas

automatiquement accordés aux pays tiers. Ceux « dont on peut raisonnablement attendre des mesures de libération comparables en tireront profit dans la mesure où un équilibre des avantages mutuels est assuré dans l'esprit du GATT » (CCE, 1988, 9). Le Japon sait qu'il est visé, aussi a-t-il protesté contre une définition aussi large qu'imprécise qui donne une arme puissante à la commission dans ses négociations futures avec lui.

Devant ces nouvelles entraves au libre accès au marché européen, les Japonais sont en train d'élaborer une stratégie à plusieurs dimensions. D'abord, ils ont pris la décision de se placer à l'intérieur de la CEE en augmentant leurs investissements directs et en se conformant aux exigences du contenu local. Cela ne veut pas dire seulement créer de nouvelles entreprises. La prise de contrôle de la plus grande compagnie d'ordinateurs britannique ICL par Fujitsu, à l'été 1990, indique que les Japonais entendent mener une action agressive pour maintenir et étendre leurs activités en Europe. Ils se sont aussi lancés dans des *joint ventures* avec de grandes entreprises européennes qui, comme dans le cas de l'entente entre Mitsubishi et Daimler-Benz, ne peuvent que renforcer leurs positions à la fois sur le marché européen et sur le plan mondial (Sanger, 1990).

La place grandissante qu'occupe l'Allemagne dans la nouvelle Europe a par ailleurs obligé les Japonais à revoir un aspect fondamental de leur stratégie antérieure. Pour des raisons de langue et pour se servir de ses services financiers, ils avaient opté pour la Grande-Bretagne comme tête de pont de leur pénétration du marché européen. En outre, ils avaient trouvé en madame Thatcher une alliée précieuse dans leurs luttes contre leurs critiques européens. Mais, depuis 1988, donc avant la réunification, on peut détecter un penchant pour l'Allemagne parmi les investisseurs japonais. Ainsi, une enquête auprès de 130 entreprises japonaises révèle une nette préférence pour la République fédérale d'Allemagne (RFA) (Korte, 1989, 404-405). La perspective d'une Allemagne unifiée n'a fait que renforcer cette tendance.

L'approche plus agressive du Japon, qui s'inscrit dans sa nouvelle politique économique internationale, se dessinait déjà dans sa décision d'octobre 1988 de poursuivre la CEE devant le GATT en [152] vertu de l'article 23, paragraphe 2, pour les mesures antidumping prises contre ses produits électroniques (Misaki, 1988). Les Européens prétendaient qu'il s'agissait de simples produits assemblés dans des usines

« tournevis », ce que les Japonais réfutaient. En avril 1990, le GATT donna raison au Japon. Celui-ci gagna donc le premier *round*, mais tout laisse supposer que les Européens riposteront à de telles attaques par une réglementation encore plus stricte et beaucoup moins facile à contrer.

### ***L'ASIE DU SUD-EST, UNE NOUVELLE SPHÈRE D'INFLUENCE ?***

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Japon, toujours à la recherche de sources de matières premières, occupa presque toute l'Asie du Sud-Est. Même s'il est vrai que cette occupation contribua énormément à l'émancipation des anciennes colonies britanniques, françaises, hollandaises et américaines de la région, les Japonais n'ont pas laissé un souvenir très agréable parmi les populations locales. Il n'est donc pas étonnant que ces dernières gardent une certaine méfiance viscérale à l'égard de leurs anciens envahisseurs. Les Japonais d'aujourd'hui sont conscients de ce sentiment encore très répandu en Asie du Sud-Est, ce qui les incite à une certaine discrétion sur les plans militaire et politique. Cette discrétion ne les a pas empêchés cependant d'établir dans cette région une emprise économique qui ressemble à une véritable sphère d'influence.

Créer une sphère d'influence ne signifie pas imposer une hégémonie japonaise sur l'Asie du Sud-Est, le Japon n'ayant ni la volonté ni la capacité d'exercer une telle hégémonie que rejetteraient d'ailleurs les leaders politiques et les populations de la région. Par contre, par l'importance de son commerce avec ces pays, le montant de ses investissements et l'aide financière qu'il leur offre depuis les années 50, le Japon a créé une zone où il peut faire sentir tout son poids économique et qui est devenue vitale pour sa propre stratégie de croissance. Ce sont essentiellement les pays qui formèrent en 1967 l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (l'ANASE), c'est-à-dire la Thaïlande, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour <sup>45</sup>, qui

---

<sup>45</sup> Le sixième membre de l'ANASE, le Brunei, avec ses 200 000 habitants et un revenu annuel moyen de plus de 20 000 dollars US est dans une catégorie à part et ne fera pas partie de l'analyse qui suit.

constituent la région qui intéresse le plus le Japon, encore qu'il garde aussi un œil sur les pays de l'Indochine, dont la situation politique et le sous-développement économique créent des barrières à la [153] pénétration japonaise à court terme. Les pays de l'ANASE ont aussi bâti leur stratégie économique sur des liens étroits avec le Japon et ont créé une interdépendance où celui-ci joue tout de même le rôle de partenaire dominant. Et même si la montée des NEI commence à menacer la prépondérance économique que le Japon a établie dans ces pays, ses positions demeurent encore très fortes.

Les pays de l'ANASE ont toujours constitué une part relativement importante dans le commerce japonais. Cependant, entre 1985 et 1988, ce commerce n'a représenté que 9,5 % de la valeur totale du commerce japonais, contre 30,1 pour les États-Unis, 14,1 pour la CEE et 13,7 pour les NEI (Corée du Sud, Taïwan et Hong Kong)<sup>46</sup>. Par contre, le Japon est devenu le premier ou le deuxième partenaire commercial de tous ces pays et accuse même un déficit commercial avec trois d'entre eux.

Traditionnellement, l'Asie du Sud-Est a servi d'abord de source de matières premières pour les industries japonaises, avec le bois de la Malaisie, de l'Indonésie et des Philippines, le fer des Philippines et le pétrole de l'Indonésie. Et dans une moindre mesure avec une population de plus de 300 millions d'habitants, les pays de l'ANASE représentent un marché potentiel pour les produits manufacturés japonais. Les changements dans l'économie japonaise et le développement économique de la région sont en train de transformer les données de ce modèle. L'adoption, au début des années 80, d'une stratégie industrielle axée sur la haute technologie et le réajustement de sa politique énergétique vers une dépendance moins marquée du pétrole, après la guerre du Yom Kippour de 1973, ont réduit les besoins du Japon sur le plan des matières premières. De leur côté, les pays de l'ANASE s'industrialisent et veulent vendre leurs produits manufacturés sur un marché japonais qui n'est pas près de s'ouvrir aussi facilement à la concurrence de produits fabriqués à bien meilleur marché que sur place. Au fur et à mesure que l'économie japonaise et celle des pays de l'ANASE cesseront d'être complémentaires pour devenir plus concurrentielles sur le plan commercial, la nature des échanges entre

---

<sup>46</sup> Chiffres du ministère des Finances du Japon (*Far Eastern Economic Review*, 3 mai 1990, 46).

les deux groupes risque de se transformer au détriment de l'Asie du Sud-Est (Morrison, 1988, 430-433). La création de blocs économiques en Amérique du Nord et en Europe va certainement rendre plus difficile l'accès des produits asiatiques aux marchés les plus importants du monde. Cela pourrait alors favoriser le commerce entre les pays de l'ANASE et le Japon et pousser ce [154] dernier vers une plus grande souplesse à l'égard de l'importation de produits finis venant de cette région.

La politique d'investissements directs du Japon dans les pays de l'ANASE a suivi de très près l'évolution de sa politique commerciale et de sa stratégie industrielle. Au début, les investissements japonais se sont dirigés vers l'extraction de matières premières et vers la production dans des secteurs de basse technologie où les entrepreneurs japonais pouvaient profiter d'une main-d'œuvre abondante, docile et bon marché. Le Japon est devenu rapidement la première source de capitaux dans la région, dépassant de loin les États-Unis et les pays de la CEE. Mais depuis le début des années 80, les trois NEI de l'Asie de l'Est talonnent le Japon sur ce plan et l'ont remplacé comme premier investisseur étranger dans la région en 90. Les investissements japonais dans les pays de l'ANASE ont continué à grimper de façon spectaculaire en termes absolus dans les années qui ont suivi la hausse du yen en 1985<sup>47</sup> mais, conformément aux tendances de l'économie japonaise déjà notées, ils ont accusé une baisse relative dans la position qu'ils occupent dans la politique globale d'investissements directs à l'étranger du Japon. Après avoir représenté environ 20 % de tous les investissements japonais à l'étranger avant 1985 (Morrison, 1988, 436), les investissements dans les pays de l'ANASE sont tombés à 5,4 % du total entre 1986 et 1989, contre 46,6 en Amérique du Nord et 20,1 en Europe<sup>48</sup>.

La place qu'ont pris les investissements japonais dans l'économie de certains pays de l'ANASE, en particulier en Indonésie et en Thaïlande, a rendu ces derniers indispensables à leur stratégie de développement.

---

<sup>47</sup> Ces investissements ont augmenté de 50 % annuellement à Singapour et de 100 % dans les autres pays de l'ANASE depuis 1985 (Smith et do Rosario, 1990, 48).

<sup>48</sup> Chiffres du ministère des Finances du Japon (*Far Eastern Economic Review*, 3 mai 1990, 46).

En effet, une grande partie des investissements japonais en Asie provient du secteur des PME, si important dans la structure économique japonaise. Trente-huit pour cent des investissements à l'étranger des PME japonaises vont au secteur manufacturier, contre seulement 24 % du total de ces investissements. Près de 65 % des investissements des PME, qui représentent près de 60 % des investissements japonais à l'étranger, vont vers l'Asie, dont plus de la moitié dans les pays de l'ANASE. Ce sont des investissements qui s'accordent beaucoup plus facilement avec la structure économique de ces pays que ceux des géants de l'économie japonaise, bien que ceux-ci semblent s'être adaptés aux conditions locales. Pour éviter d'éveiller [155] des sentiments antijaponais toujours présents, il semblerait que les entrepreneurs japonais aient accepté tacitement de ne jamais dépasser une part du marché de plus de 30 ou 40 % dans une industrie locale donnée (Smith et do Rosario, 1990, 48).

Dans le passé, on a souvent critiqué dans les pays de l'ANASE la réticence des Japonais à transférer les connaissances technologiques par le biais de leurs investissements directs (Morrison, 1988, 437). Depuis quelques années, ce reproche semble moins fondé. Les compagnies d'électronique, par exemple, ne craignent plus de déplacer leurs entreprises les plus avancées vers l'Asie du Sud-Est et d'y recréer un système de *keiretsu* semblable à celui qui existe au Japon. Les investisseurs japonais parlent même d'établir une division du travail entre les pays de l'ANASE. De telles initiatives contribueront certainement à augmenter le commerce à l'intérieur de la région et aussi avec le Japon, puisque les filiales japonaises continueront à se procurer au Japon même les machines et les équipements dont elles auront besoin et à exporter vers l'entreprise mère les pièces fabriquées à l'étranger. On peut penser aussi que le transfert de certains pans entiers de l'économie japonaise vers l'extérieur fera croître les importations de certains produits finis qui ne seront plus fabriqués au Japon.

S'il est vrai que la prééminence économique du Japon en Asie du Sud-Est doit faire face au défi des États-Unis sur le plan commercial et à celui des NEI sur le plan des investissements, elle n'a aucun rival dans le domaine de l'aide économique. Cette politique a commencé au cours des années 50 sous la forme de réparations aux pays qui avaient souffert de l'occupation japonaise pendant la Deuxième Guerre mondiale (Orr

Jr., 1990, p. 53). Elle servira à la mise en place de toute sa politique économique à l'égard des pays de l'ANASE.

Le Japon, devenu le plus grand pays donateur au monde en 1990, a toujours favorisé l'Asie par sa politique d'aide officielle. En 1988, l'Asie a reçu près de 63 % de toute l'assistance économique japonaise et les pays de l'ANASE en ont touché presque la moitié (Orr Jr., 1990, 70). Pour les pays de la région, le Japon est de loin la source la plus importante d'aide, ayant remplacé les États-Unis dans ce domaine au cours des années 70. Pendant longtemps, cette aide a été distribuée surtout sous la forme de prêts, évidemment à taux très avantageux, rarement sous la forme de subsides inconditionnels. Ces prêts, qui ajoutent à l'endettement des pays concernés <sup>49</sup>, étaient le [156] plus souvent conditionnels et servaient à promouvoir directement les intérêts économiques du pays donateur, ou plus précisément ceux de ses entrepreneurs.

À la différence des Américains, les Japonais n'ont jamais attaché de conditions politiques ou idéologiques à leur aide économique, ce qui les laissaient ouverts parfois à la critique des adversaires du *statu quo* politique dans le pays concerné (Morrison, 1988, 439) <sup>50</sup>. Par contre, ils n'ont jamais caché qu'à leurs yeux l'aide n'était pas gratuite et devait contribuer au développement de l'économie japonaise. C'est pour cette raison que le Japon a surtout aidé les pays fournisseurs de matières premières et mis l'accent sur des projets d'infrastructure qui nécessitaient l'expertise des grandes compagnies de construction <sup>51</sup>.

Traditionnellement, le MITI, l'un des quatre ministères engagés dans l'élaboration de la politique d'aide, s'est toujours opposé à toute assistance aux industries tournées vers l'exportation pour ne pas nuire

---

<sup>49</sup> À la fin de 1988, deux pays de l'ANASE, l'Indonésie et la Malaisie, se trouvaient parmi les 12 pays en voie de développement les plus endettés au monde (Keizai Koho Center, 1990, 53). Au moins un tiers de la dette de 42 milliards de dollars de l'Indonésie en 1987 était en yens (Orr Jr., 1990, 88).

<sup>50</sup> Après le coup d'État militaire du 24 février 1991 en Thaïlande, un porte-parole du ministère des Affaires étrangères du Japon annonça que ce coup n'aurait aucun impact sur les relations bilatérales entre le Japon et la Thaïlande (*Japan Times*, weekly international édition, 4-10 mars 1991).

<sup>51</sup> Ainsi en mars 1989 on a dénombré 71 entreprises de construction japonaises en Thaïlande, en grande partie grâce à des projets liés au programme d'aide économique du Japon (Handley, 1990, 50).

aux entreprises japonaises les plus vulnérables à leur concurrence. Au début de 1987, il annonça un renversement de cette politique, mais sans qu'il n'y ait toutefois d'assouplissement des barrières tarifaires à l'endroit des produits des pays en question. On remarquera d'ailleurs que cette nouvelle politique correspondait à l'évolution de l'économie japonaise vers des industries de moins en moins dépendantes d'une main-d'œuvre abondante et peu qualifiée.

Malgré la forte position que le Japon s'est taillée en Asie du Sud-Est, il n'envisage cependant pas la possibilité de créer, seul ou avec les autres pays de cette région, un bloc commercial dont il prendrait la tête pour contrer les effets des deux autres grands ensembles du monde industrialisé. Il rejette une telle solution, ayant épousé totalement la doctrine du libre-échange qu'il a toujours défendue contre le protectionnisme rampant des États-Unis et de la CEE, dont il est manifestement la cible principale. Un projet de ce genre n'a de toute façon peu de fondement réel, étant donné les écarts de niveau de développement économique et les différences culturelles et politiques qui séparent les pays de la région.

[157]

Serait-il possible alors d'imaginer la création d'une zone yen, compte tenu du poids économique du Japon dans la région ? De prime abord, une telle solution semblerait refléter la place qu'occupe le Japon non seulement en Asie du Sud-Est, mais à travers toute l'Asie. Cependant, malgré la simplification que l'utilisation répandue du yen dans les échanges commerciaux apporterait pour plusieurs pays de l'ANASE, le yen n'est pas près de détrôner le dollar comme monnaie d'échange ou de réserve dans la région. Adopter le yen serait accepter un plus grand contrôle économique et financier du Japon au détriment des États-Unis, eux qui représentent encore un marché plus grand et plus accessible que celui du Japon. Les pays asiatiques souhaitent garder les États-Unis comme un contrepoids à l'influence japonaise. D'ailleurs, ils ne détiennent pas de grandes réserves de yens. Enfin, le Japon lui-même utilise peu le yen dans la plupart de ses transactions internationales, préférant traiter en dollars, même dans le commerce entre entreprise mère et filiales d'outre-mer. Cela dit, il est indéniable que peu à peu le yen se répand dans les échanges commerciaux en Asie et qu'il pourrait remplacer éventuellement le dollar, si l'économie américaine continuait à perdre de son influence dans cette région. Il reste à savoir si les

Japonais souhaitent vraiment assumer toutes les responsabilités d'un tel engagement. Rien n'est moins sûr <sup>52</sup>.

### **CONCLUSION : HÉGÉMONIE OU INFLUENCE ?**

La nouvelle politique économique internationale du Japon commence à prendre forme. Le Japon semble vouloir occuper une plus grande place sur la scène internationale, surtout pour s'assurer qu'il ne sera pas exclu du régime commercial plus protectionniste que les Nord-Américains et les Européens sont en train de mettre en place pour les années 90. Ce nouveau régime limitera certainement l'expansion du commerce du Japon. La diminution de l'excédent commercial du Japon avec les États-Unis et la CEE, en 1990, est peut-être le premier signe d'un recul de la puissance commerciale japonaise. Par contre, il n'est pas aussi évident que l'on doive déjà parler d'un déclin de l'économie de ce pays car, à la différence de la plupart des pays industrialisés, l'économie japonaise a affiché une expansion continue en 1990 et en 1991.

[158]

Pour certains observateurs, cette expansion cache néanmoins des faiblesses réelles qui ne tarderont pas à se manifester et qui la ralentiront (Emmott, 1989). On doit reconnaître qu'il existe des tendances à long terme, telles que le vieillissement de la population, la persistance d'un déficit du compte commercial invisible <sup>53</sup> et un manque chronique de main-d'œuvre, qui semblent donner de la crédibilité à de telles analyses. Mais personne ne doute de la permanence du rôle prépondérant que le Japon continuera de jouer sur le plan du commerce international. Comme nous l'avons vu dans le cas de l'Asie du Sud-Est, cette prépondérance ne signifie pas nécessairement le désir d'hégémonie. Certes, le Japon veut étendre et maintenir son influence économique pour défendre ses intérêts. Dans

<sup>52</sup> Voir *The Far Eastern Economic Review*, 11 octobre 1990, 72-78.

<sup>53</sup> En 1989, le compte commercial invisible du Japon accusa un déficit de 15,9 milliards de \$ US, soit une augmentation de 4,6 milliards par rapport à 1988 (JETRO, 1990, 58).

ce sens, les principes de la doctrine Yoshida sous-tendent toujours les objectifs de sa politique étrangère, et *a fortiori* de sa politique économique internationale. La conjoncture internationale l'a obligé à quitter son style réactif traditionnel, et sa puissance économique lui fournit les instruments pour s'affirmer devant les exigences des grands pays industrialisés.

Cependant, le long et pénible débat sur la participation du Japon dans la crise du Golfe, débat qui s'est finalement soldé par un refus total de s'engager militairement de quelque façon que ce soit hors du territoire japonais, indique clairement que celui-ci veut se garder de jouer un rôle de premier plan dans les affaires internationales de nature politico-militaire. La doctrine Yoshida reste donc intacte. Cette absence sur la scène politique internationale restreindrait toute velléité hégémonique, car s'il est vrai que l'on ne peut exercer une hégémonie politique sans puissance économique, il est aussi vrai que l'hégémonie économique ne peut exister sans volonté politique.

[159]

## ***RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES***

BURSTEIN, D. (1990), *Yen ! Japan's New Financial Empire and its Threat to America*, New York, Fawcett Columbine.

CALDER, K. (1988), « Japanese Foreign Economic Policy Formation : Explaining the Reactive State », *World Politics*, vol. 50, n° 4, juillet 1988, 517-514.

CCE (1988), « *L'achèvement du marché intérieur : un espace sans frontières intérieures*. Rapport sur l'état des travaux requis par l'article 8B du traité », COM (88) 650 final, 17 novembre.

CHOATE, P. (1990), *Agents of Influence. How Japan's Lobbyists in the United States Manipulate America's Political and Economic System*, New York, Alfred A. Knopf.

ECCLESTON, B. (1989), *State and Society in Post-War Japan*, Cambridge, Polity Press.

EMMOTT, B. (1989), *The Sun ALO Sets. The Limits to Japan's Economic Power*, New York, Times Books, Random House.

FELLOW, J. (1989), « Containing Japan », *The Atlantic Monthly*, mai 1989, 40-54.

HANDLEY, P. (1990), « Japanese Duddles Piling », *The Far Eastern Economic Review*, 3 mai, 5.

HIGASHI, C. (1983), *Japanese Trade Policy Formulation*, New York, Praeger.

HIGASHI, C. et LAUTER, P. (1987), *The Internationalisation of the Japanese Economy*, Boston, Kluwer Academic Publishers.

HOLLERMAN, L. (1988), *Japan Disincorporated. The Economic Liberalizations Process*, Stanford, Hoover Institution Press.

JETRO (1990), *Nippon 1990*, Tokyo, JETRO.

KEIZAI KOHO CENTER (1990), *Japan 1990. An International Comparison*, Tokyo, Keizai Koho Center.

KORTE, K.-R. (1989), « Japan and the Single European Market », *Aussenpolitik*, vol. 40, n° 4, 1989, 398-407.

KURIYAMA, T. (s.d.), *New Directions for Japanese Foreign Policy in the Changing World of the 1990s. Making Active Contributions to the Creation of a New International Order*, (ronéo), Tokyo, ministère des Affaires extérieures du Japon.

MISAKI, H. (1988), « Japan's Plan to Seek a GATT Ruling Regarded as Shift in Long-held Policy », *The Japan Times*, 10 octobre 1988.

MORRISON, C. (1988), « Japan and the ASEAN Countries : The Evolution of Japan's Regional Role », dans : T. INOBUCHI et I. OKIMOTO (1988), *The Changing International Context*, tome 2. *The Political Economy of Japan*, Stanford, Stanford University Press, 414-445.

ORR, M. Jr. (1990), *The Emergence of Japan's Foreign Aid Power*, New York, Columbia University Press.

[160]

PEMPEL, T. J. (1977), « Japanese Economic Foreign Policy : the Domestic Bases for International Behavior », *International Organization*, vol. 31, n° 4, automne 1977, 723-774.

PEMPEL, T. J. (1987), « The Unbundling of 'Japan, Inc.' : The Changing Dynamics of Japanese Policy Formation », dans : K.B. PYLE (1987), 117-152.

PYLE, K. B. (1987), « In Pursuit of a Grand Design : Nakasone Betwixt the Past and the Future », dans : K.B. PYLE (1989), *The Trade Crisis : How Will Japan Respond ?*, Seattle, Society for Japanese Studies, 5-32.

ROWLEY, A. (1990), « Visions of grandeur », *Far Eastern Economic Review*, 12 juillet 1990, 12.

SANGER, D. (1990), « Daimler-Benz and Mitsubishi Negotiating Cooperative Plan », *The New York Times*, 7 mars 1990.

SHIMANO, T. (1988), « Japan and West Germany in the World Economy », *Japan Review of International Relations*, vol. 2, n° 2, automne-hiver 1988, 184-203.

SMITH, C. et DO ROSARIO, L. (1990), « Empire of the sun », *Far Eastern Economic Review*, 3 mai 1990, 46-48.

THE JAPAN TIMES (1990), Weekly international editions, 9-15.

THE EDWIN REISCHAUER CENTER FOR EAST ASIAN STUDIES (1990), *The United States and Japan in 1990 : A New World Environment. New Questions*, Tokyo, The Japan Times.

VAN WOLFEREN, R. (1989), *The Enigms of Japanese Power*, Londres, Macmillan.

YOON, Y. K. (1990), « The Political Economy of Transition : Japanese Foreign Direct Investments in the 1980s », *World Politics*, vol. 43, n° 1, octobre 1990, 1-27.

(1991), « Japan Now World's Largest Investor », *Tradescope*, vol. 11, n° 1, 5-8.

[161]

**Première partie**  
**Les grands ensembles économiques :**  
**la tentation du régionalisme**

**6**

---

“Les économie des pays de l’Est  
et la fin de la division cardinale  
du monde.”\*

Louis GILL

[Retour à la table des matières](#)

Les événements historiques qui déferlent sur toute l'Europe de l'Est avec une extraordinaire rapidité depuis l'automne 1989 affectent l'ensemble des rapports économiques et politiques mondiaux. Se déroulant sur le continent européen, ils touchent au premier titre l'Europe, dans ses deux composantes, Est et Ouest, remettant *de facto* en question la division artificielle décidée à Yalta. Mais, au-delà des bouleversements intra-européens et comme résultat de l'onde de choc que ceux-ci provoquent, c'est l'ensemble des rapports Est-Ouest, Nord-Sud, Est-Sud et Ouest-Ouest qui est touché. Ces événements impliquent des relations entre pays, régions, blocs de pays, mais plus fondamentalement entre régimes de société et, par conséquent, entre classes.

Rapports de force au niveau mondial, reconstitution de l'Europe comme entité économique intégrée, questions nationales et sociales, toutes ces dimensions des processus en cours se combinent et se

---

\* Novembre 1990.

concentrent dans la question de la réunification de l'Allemagne qui, de ce fait, acquiert une importance déterminante.

Expression concentrée de développements plus larges se déroulant à l'échelle de l'Europe, la réunification de l'Allemagne sera le point de départ de la présente réflexion. L'analyse des incidences économiques et politiques de cette réunification permettra dans un deuxième temps d'évaluer l'impact des transformations en cours à l'Est sur l'Europe dans son ensemble. Il sera ensuite possible d'apprécier l'effet global de ces modifications majeures sur les rapports mondiaux et les perspectives qui en découlent quant à la stabilité du [162] régime en place et sa capacité réelle d'apporter une solution aux problèmes que les transformations à l'Est cherchent à surmonter.

## ***LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE***

La réunification de l'Allemagne implique deux entités fort inégales. La superficie de la République fédérale d'Allemagne (RFA) est égale à deux fois et demie celle de la République démocratique allemande (RDA) et sa population près de quatre fois plus élevée (62,6 contre 16,5 millions en 1989), mais en raison d'une productivité plus de trois fois supérieure en RFA, les poids relatifs des deux économies se situent dans un rapport qui est de l'ordre de un à 10. Selon les statistiques officielles publiées par les deux pays pour 1988, c'est-à-dire la dernière année avant le début des bouleversements, le produit national brut (PNB) de la RFA était alors de 2 122 milliards de DM (mark-ouest) et le produit matériel net ou revenu national de la RDA était de 268 milliards de marks-est (FMI, 1990, 90). La réduction significative de l'activité économique en RDA, au cours des derniers mois de 1989, et la poursuite simultanée de la croissance en RFA confirment ce rapport approximatif de un à 10 entre les deux économies.

Sur le strict plan des comparaisons entre productions nationales, le rapport de force entre RFA et RDA est du même ordre que celui qui existe entre les États-Unis et le Canada. Une véritable évaluation de la position relative de la RDA implique toutefois que l'on tienne compte de la situation réelle de l'économie, de l'état général d'obsolescence et de désintégration qui la caractérise (Siedenberg, 1990).

À cet égard, une première étude de la situation financière des entreprises de la RDA, réalisée en DM selon les critères de rentabilité ouest-allemands et déposée début mai 1990 à la Volkskammer (parlement est-allemand), révélait que seulement 32 % des 2 200 entreprises examinées étaient jugées rentables ; 56 % pouvaient être réchappées à la condition qu'on leur accorde des subventions substantielles et qu'elles procèdent à un « assainissement » défini comme lourd pour 37 % d'entre elles ; les autres, soit 13 % de l'ensemble, étaient jugées irrécupérables (Spiegel, 1990c, 122). La situation est généralisée. Elle touche toutes les industries, y compris celles qui ont fait la réputation de la RDA, comme l'électronique, l'électrotechnique et les constructions mécaniques.

S'ajoutent l'endettement des entreprises, la dette extérieure du pays, l'état pitoyable du parc immobilier, des réseaux routier et [163] ferroviaire, des infrastructures en général et la sérieuse détérioration de l'environnement. Selon le bilan consolidé du système de crédit publié par la RDA, la dette brute des entreprises face à l'État s'élevait à 260 milliards de marks-est au 31 décembre 1989 (Spiegel, 1990b, 134), soit environ l'équivalent du Revenu national de 1988 ; la dette nette s'élevait à 200 milliards de marks. La prise en compte de cette dette est un élément important dans l'appréciation de la rentabilité des entreprises qui seront appelées à s'inscrire dans les normes de fonctionnement de l'économie de marché. Elle est intimement liée à la question du taux de conversion entre le mark de l'Est et celui de l'Ouest. Dans la mesure où le taux est de un pour un, soit celui qui a finalement été retenu malgré l'opposition de la Bundesbank, la dette de 260 milliards de marks-est est intégralement maintenue lorsque traduite en DM et les intérêts annuels, de quelque 20 milliards de DM doivent être payés en conséquence. Avec un taux de deux marks-est pour un mark-ouest, comme le proposait la Bundesbank, la dette se voyait diminuée de moitié lorsque traduite en DM, ce qui aurait eu pour effet d'en soulager le fardeau. Mais le prix à payer pour la population aurait alors été l'anéantissement de la moitié de l'épargne personnelle accumulée (environ 170 milliards de DM) et la réduction des salaires et des prestations de retraite de 50 %. Le salaire mensuel moyen de 1 300 marks en RDA, déjà moins du tiers du salaire mensuel moyen de 3 900 DM en RFA, aurait ainsi été réduit à 650 DM. Cette hypothèse a dû

rapidement être écartée devant à la levée de boucliers de toute la population de la RDA.

Pour ce qui est de la dette extérieure, en termes bruts, elle s'élevait à quelque 20 milliards de \$ US à la fin de 1989, y compris la dette de 2 milliards de dollars auprès de la RFA. En termes nets, elle était de 11 milliards de dollars (OCDE, 1990, 20), soit quelque 8 % du Revenu national de 1989, la RDA détenant un niveau élevé de dépôts en devises convertibles dans les banques reliées à la Banque des règlements internationaux. Cet endettement extérieur, si modéré soit-il lorsqu'on le compare à celui de la plupart des pays de l'Est, constitue néanmoins un fardeau dont il faut tenir compte dans l'évaluation générale de la situation de la RDA.

### *Fusion ou acquisition ?*

Entre deux partenaires aussi inégaux que la RFA et la RDA, on pouvait s'attendre à ce que les conditions de la réunification soient dictées [164] par le plus fort. À la lumière de ces conditions, il convient davantage de parler d'acquisition ou d'absorption du plus faible par le plus fort que de fusion des deux partenaires.

Selon la Loi fondamentale de la RFA adoptée en 1949, deux modalités prévoient le rattachement à la RFA d'autres parties de l'Allemagne. L'article 23 prévoit un rattachement pur et simple avec l'extension du régime et des lois de la RFA à ces parties. L'article 146 prévoit que la Loi fondamentale sera périmée dès le moment où une constitution librement décidée par le peuple allemand entrera en vigueur. De toute évidence, la différence est de taille.

Le traité d'union monétaire, économique et sociale entre la RFA et la RDA signé à Bonn le 18 mai 1990 stipule que les deux parties ont le désir de réaliser l'unité de l'Allemagne et qu'elles entendent y procéder *par le biais de l'article 23* de la Loi fondamentale de la RFA. En conséquence, « la base de l'union économique est l'économie sociale de marché [...] caractérisée en particulier par la propriété privée, la concurrence, la libre formation des prix et une totale liberté de circulation du travail, du capital, des biens et services » (article 1). Dans ce cadre, « les dispositions de la constitution de la RDA qui vont à

l'encontre de l'union et qui constituaient le fondement de la société et de l'État socialistes ne seront plus appliquées » (article 2). La RDA créera « les conditions d'un développement des forces du marché et de l'initiative privée » (article 11). Elle s'engage à privatiser le plus vite possible les entreprises appartenant directement ou indirectement à l'État, à supprimer les subventions aux produits industriels, agricoles et alimentaires, aux transports, à la distribution d'énergie et au logement (articles 11 et 26).

Dans le cadre de l'union monétaire entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1990, la Bundesbank « règle [...] indépendamment des avis des gouvernements de RFA et de RDA, la masse monétaire et le volume du crédit dans toute la zone monétaire » (article 10). En raison de la loi, ouest-allemande, qui régit la Bundesbank, une participation d'Allemands de l'Est à la direction de la banque est au départ exclue.

Il s'agit bel et bien d'une absorption de la RDA par la RFA. L'opération comporte des avantages et des coûts. Voyons d'abord quels en sont les coûts.

[165]

### *Les coûts de la reconstruction de la RDA*

Diverses évaluations ont été faites des coûts de la mise au niveau de la RFA et de l'économie de la RDA. L'une d'elles, publiée dans la revue ouest-allemande *Wirtschaftswoche* (Simpel, Krumrey, Canibol, 1990), en établit le coût total à un peu plus de 1 200 milliards de DM, soit 860 milliards de \$ US pour la reconstruction du secteur productif et 350 milliards pour les services publics.

Pour le secteur productif, les auteurs évaluent qu'il faudra créer 2 millions d'emplois nouveaux dotés d'un équipement correspondant aux normes ouest-allemandes, au coût de 435 milliards de DM et qu'il faudra moderniser 5 millions de postes de travail existants, au coût de 425 milliards de DM. À réaliser par hypothèse sur 10 ans à raison de 86 milliards de DM par an, de tels investissements sont certes élevés, mais ne sont pas irréalistes. Pour fins de comparaison, mentionnons que les investissements productifs réalisés en RFA de 1973 à 1989 ont été de 5 400 milliards de DM (BHF Bank, 1990), soit une moyenne

annuelle de 320 milliards de DM. Des investissements annuels de 86 milliards de DM représentent environ 4 % du PNB de la RFA de 1989, 3,5 % des PNB combinés de la RFA et de la RDA. On peut prévoir qu'une part significative de ces investissements sera réalisée à partir des capitaux privés, surtout ouest-allemands. Mais il faut tenir compte également des contributions à venir de la RDA, d'abord à partir de l'épargne personnelle accumulée qu'on tentera de canaliser vers l'investissement, notamment par la privatisation des entreprises d'État et la vente d'actions dans le public, puis de l'épargne future engendrée par l'activité économique.

Dans les services publics, 350 milliards de DM seront nécessaires pour rénover les réseaux routier et ferroviaire, construire un réseau téléphonique adéquat (7 % des ménages disposent présentement d'un téléphone), rénover les immeubles d'habitation (30 % des logements ne sont pas raccordés à un réseau d'évacuation des eaux usées) dont l'état de délabrement représente un danger public, reconstruire le réseau d'alimentation en eau (30 % de l'eau potable transportée est perdue en route), et assainir l'air par la réduction des émanations de soufre dans les centrales thermiques fonctionnant au lignite. Ces dernières ne disposent présentement d'aucun dispositif de désulfuration ; elles ont déjà causé des torts irréparables à l'environnement et à la santé de la population. Contrairement aux coûts de reconstruction du secteur productif, qui seront essentiellement assumés par le secteur privé, les 350 milliards nécessaires aux investissements [166] d'infrastructure devront être assumés par l'État, c'est-à-dire essentiellement l'État ouest-allemand. L'État est-allemand pourra être appelé à contribuer, en particulier à partir des revenus provenant de la vente des biens de l'État, dont le patrimoine immobilier, mais cette contribution est aléatoire.

Pourquoi l'État ouest-allemand accepterait-il de payer la note ? Parce que ne pas le faire entraînerait des frais encore plus élevés, expliquent les auteurs : « Nichts tun wird teurer » (Ne rien faire coûtera plus cher). En effet, ne pas aider à reconstruire la RDA entraînerait un flux accru de réfugiés à l'Ouest et des coûts sociaux considérables (éducation, santé, logement social, allocations de chômage, rentes de retraite). Dans l'hypothèse où 3,5 millions d'Est-Allemands passeraient à l'Ouest sur une période de 10 ans (350 000 par an, soit le nombre de réfugiés de 1989), ces coûts seraient de l'ordre de 450 milliards de DM.

Au total donc, 1 200 milliards de DM sur 10 ans ou 120 milliards par an pour mettre la RDA au niveau de la RFA, grosso modo 5,5 % du PNB de la RFA en 1989, 5 % des PNB combinés de la RFA et de la RDA. Une note élevée, mais du domaine du vraisemblable. En mai 1990, la RFA a annoncé la création d'un « fonds pour l'unité allemande » de 115 milliards de DM à distribuer sur quatre ans, fonds destiné à aider la RDA à surmonter ses difficultés budgétaires. D'autres fonds devaient être annoncés pour aider notamment à la mise sur pied d'un système d'assurance-chômage. De son côté, la Kreditanstalt für Wiederaufbau, banque pour la reconstruction créée après la guerre pour gérer les crédits du plan Marshall et dont le gouvernement de Bonn est actionnaire à 80 %, proposait de mettre 50 milliards de DM à la disposition des entreprises est-allemandes, s'ajoutant aux 6 milliards à distribuer sur quatre ans annoncés en février.

### *L'intervention rapide des entreprises ouest-allemandes*

Si ces gestes posés dans un premier temps par le gouvernement ouest-allemand apparaissent plutôt timides par rapport à l'ampleur des enjeux, on doit constater par contre un extraordinaire enthousiasme de la part des grandes entreprises ouest-allemandes. Elles se sont littéralement précipitées dans l'ouverture qui leur est faite depuis le début de 1990 et ont multiplié les projets d'investissements privés en RDA dans le cadre d'entreprises conjointes avec des entreprises est-allemandes. Il faut rappeler que, contrairement à plusieurs pays de l'Est comme la Roumanie, la Yougoslavie, la Pologne et la Hongrie qui [167] ont, depuis les années 70, ouvert de manière contrôlée leurs frontières aux capitaux étrangers, la RDA avait toujours observé une politique de fermeture étanche.

L'industrie est-allemande est depuis 1981 structurée à partir de quelque 130 grands combinats qui assurent la production et la distribution dans des secteurs précis de l'activité. L'industrie automobile par exemple repose sur trois combinats : IFA-véhicules personnels (29 usines, 65 000 employés), IFA-véhicules utilitaires (25 usines, 50 000 employés) et IFA-véhicules à deux roues (sept usines, 15 000 employés). On peut facilement comprendre l'attrait que représentent ces

immenses complexes pour les grandes entreprises ouest-allemandes, elles-mêmes déjà très concentrées. L'état de leur équipement est certes déficitaire, et il faudra le moderniser, mais il constitue une solide structure de base à partir de laquelle il est possible de viser le marché est-allemand et, au-delà, le marché de l'Europe de l'Est. La main-d'œuvre y est relativement bien formée, les salaires trois fois moins élevés qu'en RFA et la semaine de travail de 43 heures (38 en RFA). Ces données ouvrent la porte à d'importantes opérations de rationalisation qui toucheront d'abord la RDA, mais qui inévitablement auront aussi une incidence en RFA.

L'exemple sans doute le mieux connu à ce jour d'investissements d'entreprises ouest-allemandes en RDA est celui de Volkswagen qui a investi 5 milliards de DM dans une association avec le combinat IFA-PKW (IFA-véhicules personnels) connu pour la production de ses célèbres voitures à deux cylindres, les Trabant. Celles-ci seront progressivement remplacées par des voitures plus performantes et moins polluantes, VW Polo et Golf, qui seront distribuées dans toute la RDA par un réseau de 400 concessionnaires. Par le même réseau, Volkswagen distribuera aussi des voitures de marque Audi et SEAT. Les sociétés Opel et Daimler-Benz sont également engagées dans des projets d'entreprises conjointes, Daimler-Benz dans le domaine des véhicules utilitaires.

À souligner, le projet d'association des sociétés AEG (du groupe Daimler-Benz) et Preussag-Salzgitter avec le combinat Schienenfahrzeugbau, actuellement le plus grand producteur de wagons du monde, disposant d'importants carnets de commandes à l'Est. Simultanément, AEG est engagée dans un autre projet d'association avec le combinat Lokomotivbau LEW de Hennigsdorf, entreprise qui lui appartenait avant 1949. Le résultat de cette double méga-association sera la mise sur pied du plus grand complexe intégré de construction de matériel ferroviaire roulant au monde, sous le contrôle de Daimler-Benz.

[168]

La législation antimonopole est-elle susceptible d'interdire la constitution de tels mammoths ? Tout laisse croire que le Kartellamt, l'organisme de qui relèvent ces questions, serait plutôt enclin à accorder des « autorisations spéciales » dans l'intérêt général de la cause germano-allemande (Spiegel, 1990a, 140). L'autorisation d'acquisition

du géant militaire MBB (Messerschmitt-Bölkow-Blohm) par Daimler-Benz en 1989 tend à accréditer cette hypothèse. D'autre part, la loi antimonopole ouest-allemande d'avant la réunification, considérant la RDA comme un pays étranger, était dénuée de tout pouvoir face à des fusions impliquant des entreprises est-allemandes (Spiegel, 1990b, 134). Les entreprises ouest-allemandes avaient intérêt à agir rapidement pour bénéficier d'une situation exceptionnelle, en escomptant que celle-ci ne serait pas modifiée rétroactivement dans le cadre d'une Allemagne réunifiée. Toutes les grandes entreprises se sont engagées dans cette course contre la montre (Krupp, Thyssen, Mannesmann...) qui implique par ailleurs une multitude d'entreprises de moindre envergure. Mille cinq cents accords de partenariat entre des entreprises est-allemandes et des entreprises étrangères avaient été signés à la fin de mai 1990, dont 95 % avec des entreprises ouest-allemandes.

Le Kartellamt est-allemand, créé peu avant l'entrée en vigueur de l'union économique et monétaire, a rapidement autorisé un nombre impressionnant de prises de contrôle de sociétés est-allemandes par des sociétés ouest-allemandes. Le numéro un européen de l'assurance, le groupe Allianz, a été autorisé à acquérir 51 % de l'ex-monopole d'État de l'assurance en RDA, la Deutsche Versicherung. Dans le secteur bancaire, les deux premières banques ouest-allemandes, la Deutsche Bank et la Dresdner Bank, concluaient en avril 1990 une entente avec la Deutsche Kreditbank de RDA, nouvellement créée pour reprendre en main les activités commerciales de la Staatsbank (la banque unique d'État désormais démantelée). La Deutsche Bank acquérait 122 succursales de la Deutsche Kredit Bank et la Dresdner, 72.

### *Le renforcement du capital allemand*

De toute évidence, l'ouverture des frontières et la réunification en marche sont pour le capital ouest-allemand une excellente affaire : concentration accrue, économies d'échelle, accès à une main-d'œuvre bon marché, rationalisations à l'échelle du pays, ouverture de nouveaux marchés, etc. Déjà premier investisseur occidental dans les [169] pays de l'Est et leur principal partenaire commercial (40 % des échanges de l'OCDE avec l'Est), la RFA se voit ouvrir, grâce au pont que constitue la RDA, d'énormes possibilités de renforcement de cette position

dominante. Ainsi en est-il du rôle du mark, dont l'importance n'a cessé de croître au cours des dernières années pour devenir la principale monnaie de facturation dans les échanges avec l'Est et un sérieux concurrent du dollar pour ce qui est des créances détenues par les banques occidentales sur l'Europe de l'Est, près du tiers étant libellées en DM (Balzer, Ginssburg, Heemann, Ziesemer, 1990 ; OCDE, 1990b). En décembre 1989, la Yougoslavie, comme l'Autriche depuis 1980 et les Pays-Bas depuis 1986, rattachait le dinar au mark, à un taux fixe de 7 « nouveaux » dinars (un nouveau = 10 000 anciens) pour 1 mark. Le renforcement du DM, consécutif à une implantation encore plus solide en Europe de l'Est, affirmera davantage son rôle clé en Europe de l'Ouest au sein du système monétaire européen qui fonctionne déjà largement comme une zone mark.

*...et la reconstitution du mouvement ouvrier*

Mais la réunification de l'Allemagne ne peut pas être envisagée uniquement sous l'angle d'un renforcement du capital. Elle signifie également la reconstitution du mouvement ouvrier allemand « impuissanté » en 1933 par Hitler, puis artificiellement divisé depuis 1949. Elle implique la ressoudure des deux composantes du plus puissant mouvement ouvrier d'Europe, avec tout ce que cela signifie lorsqu'on a en tête le rôle historique qu'il a joué depuis plus de 100 ans. Les évolutions des premiers mois à cet égard peuvent à première vue sembler contradictoires ; qu'on pense en particulier à l'attitude parfois réticente en RFA à l'égard des réfugiés est-allemands vus comme des concurrents au niveau de l'emploi ou du logement social. À terme, cependant, on peut s'attendre à une jonction des revendications face aux politiques du capital qui tendront à s'uniformiser à l'Est comme à l'Ouest avec la généralisation de l'économie de marché dans le pays réunifié. Les victoires remportées à l'Ouest auront une incidence à l'Est et vice versa. Par exemple, la victoire remportée, sans grève, par les 4 millions de membres du syndicat de la métallurgie (I.G. Metall) en mai 1990, pour la réduction progressive de la semaine de travail à 35 heures, aura inévitablement un effet d'entraînement sur les travailleurs de l'Est dont la semaine de travail est de 43 heures. On peut prévoir des développements semblables en ce qui a trait aux salaires, dont le

rapport, avant la réunification, était de un [170] à trois entre l'Est et l'Ouest. D'autre part, les mesures « d'assainissement » auxquelles entendent procéder les investisseurs avides de profit et qui doivent mettre au chômage de 10 à 20 % de la main-d'œuvre est-allemande ne resteront certainement pas sans riposte, pas plus que celles qui seront aussi exécutées à l'Ouest dans une perspective de rationalisation globale menée à l'échelle de tout le pays. Les grèves déclenchées en RDA dès le lendemain de l'entrée en vigueur de l'union monétaire pour réclamer la garantie de l'emploi, une augmentation salariale immédiate de 400 marks par mois et la réduction de la semaine de travail de 43 à 40 heures ne sont que les premières expressions des résistances à prévoir.

### ***LA RÉINSERTION DE L'EUROPE DE L'EST DANS L'ENSEMBLE EUROPÉEN***

Le décalage entre les situations économiques des composantes Ouest et Est de l'Europe est du même ordre que celui qui existe entre la RFA et la RDA. Avec une population trois fois supérieure à celle des six pays d'Europe de l'Est rattachés au Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) (355 contre 115 millions), les 18 pays de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ont un produit intérieur brut (PIB) huit fois plus élevé (4 815 contre 595 milliards de \$ US en 1987). Le PIB par habitant y est donc près de trois fois supérieur (13 560 \$ US contre 5 160 \$ US). Les mêmes écarts existent au niveau de la productivité, de la qualité des équipements et des biens produits, de l'organisation générale de l'économie. L'Europe de l'Est porte le poids de 40 années d'une gestion économique autoritaire et arbitraire, menée par une bureaucratie omniprésente écartant toute participation réelle de la population. Proclamant son affranchissement du capitalisme mondial, celle-ci prétendait construire le « socialisme » en vase clos. Comme résultat de cette politique, l'Europe de l'Est n'est aujourd'hui que marginalement intégrée dans les échanges européens et mondiaux. Les exportations combinées de la CEE et de l'AELE vers l'URSS et l'Europe de l'Est en 1988 (37,7 milliards de \$ US à peu près également répartis entre les deux zones d'accueil) ne représentent que 3 % de leurs

exportations globales de 1 242 milliards de \$ US, ou 10 % de leurs exportations hors CEE et AELE (GATT, 1989). Ces proportions sont du même ordre lorsqu'on envisage les échanges de l'ensemble des pays développés avec l'URSS et l'Europe de l'Est. Mais ces chiffres globaux cachent de très fortes inégalités. La RFA occupe une [171] place prépondérante, réalisant le quart des échanges des pays développés avec l'URSS et l'Europe de l'Est et près de 40 % de leurs échanges avec la seule Europe de l'Est. La part des échanges avec l'Est dans le commerce extérieur de la RFA demeure toutefois modeste à 5 %, y inclus les échanges interallemands qui comptent pour 1,5 %. La faiblesse des échanges Est-Ouest peut également être saisie à partir de leur poids relatif dans le commerce extérieur de l'Est. Grosso modo, au cours des 30 dernières années, 60 % des exportations de l'URSS et de l'Europe de l'Est étaient internes au CAEM, 25 % étaient destinées aux pays développés, dont 15 % à l'Europe de l'Ouest (CEE et AELE).

Si faibles aient-ils pu être, ces échanges, s'inscrivant dans le cadre d'une infériorité décisive des pays de l'Est en matière de productivité et de qualité des produits offerts, se sont soldés par un déficit chronique qui a donné lieu à un endettement accumulé. La dette brute totale des pays d'Europe de l'Est atteignait 100 milliards de \$ US en 1989, celle de l'URSS 48 milliards de \$ US. Les dettes nettes correspondantes étaient respectivement de 82 et 33 milliards de \$ US (OCDE, 1990). Évaluée en termes constants aux taux de change de 1988, la dette de tous les pays sauf la Roumanie a augmenté systématiquement au cours de la décennie 1980, à part quelques légères diminutions de 1981 à 1985 pour la Bulgarie, la Tchécoslovaquie et la RDA. Le fardeau de la dette de la Pologne est comparable à ceux des pays les plus endettés d'Amérique latine. La Bulgarie et la Hongrie ont atteint le stade d'incapacité réelle d'emprunter davantage. L'URSS, la RDA et la Tchécoslovaquie peuvent encore pour l'instant augmenter leur dette, mais avec la plus grande prudence, alors que la Roumanie, on sait à quel prix, a à toutes fins utiles achevé en 1989 de rembourser sa dette, sa position nette devenant même légèrement créditrice.

### *Les hésitations de l'Ouest*

La faillite de la gestion stalinienne et de sa prétendue construction du « socialisme » dans un seul bloc amène aujourd'hui l'Europe de l'Est à tourner le dos à son isolement contre nature au sein du CAEM, à rechercher les voies de sa réinsertion dans une division internationale unique du travail et d'abord dans la division européenne du travail, élément de la reconstitution de l'Europe comme entité économique indivisible. La modernisation de son économie, son élévation au niveau technique de l'Europe de l'Ouest, implique, comme l'a montré le cas particulier de la RDA, des coûts significatifs. Ne pouvant [172] s'engager dans de nouveaux emprunts massifs et ne disposant pas des ressources internes nécessaires aux achats d'équipements quelle devra effectuer à l'Ouest, elle ouvre ses frontières aux investissements privés étrangers et appelle à l'aide économique de l'Ouest. Mais la situation de l'Europe de l'Est face à l'Europe de l'Ouest d'abord, puis au reste du monde industrialisé, est bien différente de celle de la RDA face à la RFA, tant en ce qui concerne les investissements privés que l'aide financière publique.

Alors que le capital allemand se précipite tout naturellement et avec enthousiasme en RDA, saisissant l'extraordinaire occasion qui lui est offerte de reconquérir un marché national à partir duquel il compte se redéployer et se renforcer face à ses concurrents à l'échelle mondiale, une hésitation manifeste caractérise encore l'attitude des capitaux occidentaux en général face aux perspectives d'investissement dans les autres pays d'Europe de l'Est. Et cela est compréhensible. Des investissements de sources étrangères diverses dirigés vers des pays distincts ayant chacun leur situation économique, politique et juridique particulière, ne sont pas du même type que des investissements réalisés par un capital national sur son propre territoire national, régi par un système unique de coutumes et de lois. Il ne fait aucun doute que la chute des barrières entre l'Est et l'Ouest est un événement des plus positifs pour le capital qui voit dans le retour à la libre circulation à l'échelle mondiale la meilleure assurance de sa fructification. Les investisseurs privés démontrent toutefois à ce stade beaucoup de prudence face à l'Est, exigeant des garanties et préférant attendre que la période de « difficultés initiales inévitables » de mise en place de l'économie de marché (période du *big bang*) ait créé les conditions d'une rentabilité jugée suffisante.

Il en est de même de l'aide financière publique. La réunification de l'Allemagne est un processus qui se déroule entre deux composantes d'une même nation dont tous les citoyens, à l'Est comme à l'Ouest, sont constitutionnellement reconnus comme citoyens allemands par l'État de la RFA, ce qui permet à tout Allemand de l'Est de trouver refuge à l'Ouest. Le concours financier public de l'État ouest-allemand dans ce contexte d'une réunification nationale est donc dicté par des considérations bien différentes de celles qui pourraient déterminer la contribution des États ouest-européens à une réinsertion de l'Europe de l'Est dans une Europe multinationale unique. Comme pour les investissements privés, on doit constater à cet égard une certaine prudence dans les moyens déployés à ce jour. De nombreuses propositions ont été mises de l'avant, faisant référence au plan Marshall de 1948. Le conseiller du gouvernement français, Lionel Stoléru (1990), a [173] proposé pour sa part un Plan *Monnet* d'unification économique et de coopération politique. Le plan Marshall a contribué à la relance de l'économie européenne après la guerre ; il lui a apporté l'essence à mettre dans le moteur. Pour l'Est, ce qu'il faut, c'est un nouveau moteur, explique Stoléru qui nourrit l'espoir de voir une Confédération européenne « effacer les conflits idéologiques qui déchirent l'Europe depuis 1917 ». Il s'agirait « d'aider l'Europe à payer le coût de la transition du plan au marché [...]. Le jeu en vaut la chandelle : que pèse le coût par rapport au risque ? », précise-t-il.

### *Pas de plan Marshall pour l'Est*

Pourtant, l'enthousiasme n'est pas débordant pour relever ce défi. À titre d'exemple, au début de 1990, le programme d'aide financière de la CEE aux pays de l'Est (URSS non comprise) jusqu'en 1993 ne prévoyait que 2,5 milliards de \$ US, celui des États-Unis, 10 millions pour 1991 ! La Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies (CEE-ONU, 1990, 13) croyait pour sa part qu'une réédition du plan Marshall n'était pas susceptible d'apporter une réponse appropriée aux problèmes de l'Est. Alors que ce plan comptait surtout des dons (85 % de dons, 15 % de prêts à long terme) et peu d'assistance technique, elle suggérait d'inverser ces proportions dans un programme d'aide à l'Est ; elle proposait toutefois une aide financière immédiate

dans deux domaines prioritaires, l'amélioration des systèmes de transport et de télécommunications et de la qualité de l'environnement. L'initiative concertée qui a reçu jusqu'ici le plus de publicité est la création de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD).

Fondée à l'initiative de la France, de toute évidence pour faire contrepoids à l'influence grandissante de la RFA à l'Est, 40 pays en sont membres actionnaires, de même que la Commission des Communautés européennes (CEE) et la Banque européenne d'investissement (BEI). La CEE y est majoritaire avec 51 % des parts, mais cette majorité est relative dans la mesure où les décisions sont prises, comme au Fonds monétaire international (FMI), à la majorité des 85 %. Avec 10 % des parts, les États-Unis y sont le plus gros actionnaire individuel, même s'ils n'ont pas le droit de veto dont ils disposent au FMI. Enfin, l'URSS détient 6 % du capital et, ensemble, les six pays d'Europe de l'Est membres du CAEM en détiennent 7,5 %. Le capital de la BERD est fixé à 10 milliards d'écus, soit environ 12 milliards de \$ US. À partir de ces ressources, des plus modestes par rapport aux [174] besoins, au moins 60 % des prêts de la BERD doivent être consacrés au financement de projets destinés à développer le secteur privé, le reste pouvant être affecté au développement des infrastructures. Rappelons que le Fonds pour l'unité allemande mis sur pied au même moment par la seule RFA était de 115 milliards de DM (70 milliards de \$ US). Pour leur part, les crédits du plan Marshall accordés par les États-Unis aux pays européens sur une période de quatre ans de 1948 à 1952 s'élevaient à quelque 15 milliards de \$ US, soit, sur une base annuelle, environ 2 % du PNB américain d'alors (250 milliards de \$ US en 1948) ; l'équivalent en 1990, par rapport à un PNB de l'ordre de 5 000 milliards de \$ US, serait de quelque 100 milliards de \$ US par année pendant quatre ans. Certes, les enjeux politiques n'étaient pas les mêmes. La position ferme des États-Unis exprimée au sommet économique de Houston en juillet 1990 contre toute augmentation de l'aide à l'URSS et aux pays d'Europe de l'Est en témoigne.

La ressoudure des deux composantes de l'Europe dans une entité économique intégrée sera de toute évidence un processus plus lent et moins complet que la réunification de l'Allemagne. Les difficultés rencontrées pousseront les nouveaux gestionnaires des pays de l'Est à recourir à des médecines de cheval qui tôt ou tard finiront par dresser

la population contre les mesures, dictées par l'économie de marché, dont elle aura à subir les conséquences. Si la population apparaît aux yeux de plusieurs comme acquise à la rationalité du capital parce qu'elle exècre le système stalinien qu'elle a enfin réussi à renverser, il serait sans doute plus juste de la voir comme une population temporairement disposée à certaines concessions dans l'attente des résultats qu'on lui promet. Mais la marchandise tarde à être livrée ; le niveau de vie chute, le chômage est en hausse, l'inflation persiste, et les prévisions pour le court terme ne sont pas meilleures. Contenu au début, le mécontentement de la population a commencé à s'exprimer par des grèves et autres types de protestation.

### ***QUELLE INCIDENCE SUR LES RAPPORTS MONDIAUX ?***

Quel sera l'impact de l'écroulement de la division Est-Ouest de l'Europe et de l'intégration croissante des économies de l'Est dans l'ensemble européen sur les rapports européens et mondiaux ? Qu'en est-il d'abord du projet de « l'Europe de 1992 » ? Avec 60 % des dispositions de l'Acte unique de 1992 ratifiées au début de 1990, on pourrait croire que l'avenir est prometteur. Les obstacles les plus importants au « grand marché européen sans frontières » restent [175] toutefois à surmonter, comme les questions relatives à la fiscalité, aux lois du travail, et surtout à l'union monétaire. L'attachement aux souverainetés nationales, plus particulièrement en ce qui a trait aux questions monétaires, ne peut être qu'amplifié par les événements en cours et le renforcement de la position relative de la RFA et du DM. L'éventuelle création d'une Banque centrale européenne émettant une monnaie européenne commune, l'écu, ne suscite pas un enthousiasme débordant auprès de la RFA qui ne souhaite pas voir un organisme supranational supplanter la Bundesbank dans son rôle de garante de la discipline monétaire en Europe, ni voir l'écu supplanter le mark. Les réticences de la RFA ne pourront qu'augmenter avec l'accroissement à venir de son poids relatif. Au sein de la CEE, la RFA occupe une place dominante avec le quart du PIB, 35 % de la production manufacturière et 30 % des exportations. L'Allemagne réunifiée, avec son poids prépondérant en Europe, apparaîtra davantage comme une

superpuissance nationale, concurrente directe des États-Unis et du Japon, que comme une simple composante de la « maison commune européenne ». Ces évolutions ont des incidences évidentes sur le projet de l'Europe de 1992, sur les rapports Est-Ouest. Elles tendent à replacer au premier plan la concurrence entre puissances capitalistes nationales rivales.

### *Un impact négatif sur le reste du monde ?*

Les développements qui bouleversent les rapports internes de l'Europe ont un impact qui déborde largement le continent européen. Les transformations économiques et politiques à l'Est ouvrent au capital, quelle que soit son origine, des perspectives d'investissement et d'extension des marchés, même si, en raison des affinités nationales ou des liens géographiques et historiques, les capitaux européens et surtout allemands semblent d'abord privilégiés. Les surplus japonais en particulier sont vus comme une source possible de financement des investissements massifs auxquels l'Est fera appel pour moderniser ses équipements productifs et ses infrastructures. Par contre, ces réorientations à prévoir des flux de capitaux sont perçues d'un mauvais œil, non seulement par les pays du tiers-monde qui craignent de se voir délaissés au profit du développement de l'Est, mais aussi par les États-Unis, dont le financement du déficit budgétaire dépend largement de la venue des capitaux étrangers. Sous le titre « Rebuilding the East Bloc May Cost the US Dearly » (La reconstruction du bloc de l'Est pourrait coûter cher aux États-Unis), la revue *Business Week* (1990) par exemple explique qu'il faudra hausser les taux d'intérêt [176] aux États-Unis pour conserver des capitaux attirés ailleurs ; les coûts en seront accrus et les tendances récessionnistes stimulées. Les mêmes effets pourraient être provoqués par l'accroissement de la masse monétaire en Allemagne comme conséquence de la transformation des marks-est à un taux de un pour un. La RFA sacrifiant la stabilité monétaire à l'autel de la réunification, les taux d'intérêt subiraient des pressions généralisées à la hausse, provoquant un fléchissement de l'activité économique dans tous les pays, sauf en Allemagne réunifiée (*The Economist*, 1990).

Lourde de signification sera l'incidence économique d'une modification des rapports militaires provoquée par la réduction des

tensions Est-Ouest et la perte de signification de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et du pacte de Varsovie. Déjà les initiatives soviétiques de désarmement, impulsées par le besoin vital de réduire le fardeau militaire du pays face à l'impasse économique, ont mis en lumière les réticences de l'OTAN et principalement des États-Unis à une démilitarisation réelle. Ces réticences, se justifiant de moins en moins sur le plan politique, ont un fondement économique qui se laisse percevoir lorsqu'on connaît le rôle d'entraînement du militarisme dans l'économie capitaliste. Un démantèlement même partiel de l'OTAN verrait inévitablement apparaître et se renforcer des forces de frappe nationales, allant de pair avec un retour des puissances nationales à l'avant-scène, au-delà des blocs.

Les événements historiques qui ont secoué les pays de l'Est ont apporté de profondes modifications aux rapports internes de ces pays et aux relations Est-Ouest. S'agit-il, comme certains l'ont prétendu, de la fin de l'histoire, de la mort du socialisme, de la faillite du marxisme ? Sommes-nous sur le point de nous engager dans une nouvelle période de redéploiement d'un capitalisme sauveur, progressant dans l'harmonie et l'efficacité, ayant réussi à ramener à lui les brebis égarées ? Les optimistes fondent cet espoir. Pourtant, « au pays du capitalisme réel » (Julien, 1990), les choses ont tendance à se passer autrement. La règle est plutôt celle de la rivalité et de la concurrence, des inégalités et des intérêts privés et nationaux. Les tendances actuelles des développements analysés dans cette contribution ne suggèrent aucun démenti à ces normes. Comme résultat des événements multiformes du retour de l'Est dans le giron du marché, on voit plutôt surgir de nouvelles tensions entre pays concurrents, de nouvelles attaques contre la population travailleuse, conditions mêmes du redéploiement, au pays du capitalisme réel.

[177]

Avec la fin de l'utopie stalinienne du « socialisme dans un seul bloc » et la mise en place graduelle des mêmes rapports entre travail salarié et capital à l'Est et à l'Ouest, s'ouvrent de nouvelles perspectives pour la jonction des mouvements revendicatifs au-delà des divisions cardinales Est-Ouest, et, comme les événements récents le suggèrent, au-delà des divisions Nord-Sud, avec les peuples du tiers-monde qui luttent contre les plans d'austérité imposés par le FMI et contre les pouvoirs répressifs locaux, contre les régimes de partis uniques et pour la démocratisation (« l'africastroika »).

[178]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

BALZER, A., GINSBURG, H-J., HEEMANN, K. et ZIESEMER B. (1990), « Vom Rhein bis zum Ural », *Wirtschaftswoche*, 26 janvier, reproduit sous le titre « La place du deutschmark dans les économies des pays de l'Est », *Problèmes économiques*, n° 2166, Paris, 12-15.

BHF BANK (1990), « RDA : points de repère », *Problèmes économiques*, n° 2173, Paris, 15-17.

*Business Week* (1990), 26 février, 30.

CEE-ONU (1990), *Economic Survey of Europe in 1989-1990*, Genève et New York.

FMI (1990), *World Economic Outlook*, Washington.

GATT (1989), *Le commerce international 88-89*, Volume II, Genève.

JULIEN, C. (1990), « Voyages aux pays du capitalisme "réel" », *Le Monde diplomatique*, n° 431, février.

OCDE (1990), « The International Trade and Financial Situation of Eastern Europe in 1988-1989 », *Financial Market Trends*, n° 45, Paris, OCDE, 11-55.

SIEDENBERG, A. (1990), « Aspects of Monetary Union between the two Germanies », *Deutsche Bank Bulletin*, Francfort, avril, 1-5.

SIMPEL, R., KRUMREY, H. et CANIBOL, H-P. (1990), « Nichts tun wird teurer », *Wirtschaftswoche*, 12 janvier, reproduit sous le titre « Le coût d'une mise au niveau ouest-allemand de l'économie de la RDA », *Problèmes économiques*, n° 2165, Paris, 8-13.

*Spiegel* (1990a), n° 12, 19 mars, 136-143.

*Spiegel* (1990b), n° 13, 26 mars, 132-136.

*Spiegel* (1990c), n° 20, 14 mai, 122-123.

STOLÉRU, L. (1990), « Un plan Monnet pour l'Est », *Le Monde*, 16 février.

*The Economist* (1990), 17 mars.

[179]

### LES PAYS DE L'EST DANS LA PRODUCTION ET LES ÉCHANGES MONDIAUX

Au cours des décennies 1970 et 1980, l'importance relative des pays de l'Est (URSS, pays d'Europe de l'Est, Chine et autres pays d'Asie à économie planifiée) dans la production et les échanges mondiaux peut être mesurée en moyenne par les chiffres suivants :

|                         | Pays développés | Pays sous-développés | Pays de l'Est | Monde |
|-------------------------|-----------------|----------------------|---------------|-------|
| PIB                     | 70 %            | 15 %                 | 15 %          | 100 % |
| Production industrielle | 60 %            | 10 %                 | 30 %          | 100 % |
| Commerce extérieur      | 60-70 %         | 20-30 %              | 10 %          | 100 % |

Les chiffres relatifs au PIB reposent toujours sur des approximations, dans la mesure où les statistiques de Produit matériel net utilisées à l'Est doivent être « traduites » en unités de produit intérieur brut à l'aide de facteurs de conversion estimatifs.

Les différences de structures de prix et le manque de fiabilité des statistiques de l'Est ajoutent à l'imprécision des chiffres concernant le PIB et la production industrielle.

Seuls les chiffres relatifs au commerce extérieur échappent à ces difficultés. Ils sont détaillés dans le tableau suivant, qui fait ressortir le poids relativement faible des pays de l'Est dans les échanges extérieurs mondiaux et la proportion élevée (plus de 50 %) de ces échanges qui sont internes aux pays de l'Est.

**Répartition du commerce mondial de marchandises  
en milliards de dollars et en % du commerce mondial**

| Origine \ Destination | Pays développés |      | Pays sous-développés |      | Pays de l'Est |      | Monde |       |
|-----------------------|-----------------|------|----------------------|------|---------------|------|-------|-------|
|                       | 1973            | 1988 | 1973                 | 1988 | 1973          | 1988 | 1973  | 1988  |
| Pays développés       | 55 %            | 55 % | 13 %                 | 13 % | 3 %           | 3 %  | 71 %  | 70 %  |
| Pays sous-développés  | 14 %            | 13 % | 4 %                  | 5 %  | 1 %           | 1 %  | 19 %  | 20 %  |
| Pays de l'Est         | 3 %             | 3 %  | 2 %                  | 2 %  | 6 %           | 5 %  | 10 %  | 10 %  |
| Monde                 | 72 %            | 71 % | 18 %                 | 20 % | 10 %          | 9 %  | 100 % | 100 % |

Les chiffres ayant été arrondis, les totaux s'écartent parfois, d'une unité, du total apparent  
*Source* : GATT, 1989.

[180]

[181]

**Mondialisation et régionalisation.**

*La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*

# Deuxième partie

## LA MONDIALISATION DES MARCHÉS ET LA TENTATION DU LAISSEZ-FAIRE

[Retour à la table des matières](#)

[182]

[183]

**Deuxième partie**  
**La mondialisation des marchés**  
**et la tentation du laissez-faire**

**7**

---

“Les télécommunications :  
l’efficacité économique  
contre la coopération internationale ?”

François PLOURDE

[Retour à la table des matières](#)

Les relations économiques internationales sont à l'évidence aujourd'hui très tendues. D'un côté, nombre d'évolutions sur les marchés ne peuvent plus être suffisamment maîtrisées : ni par les pays, ni par les mécanismes issus du cadre multilatéral d'après-guerre. Les cas des marchés des matières premières et des marchés financiers — combien exemplaires — illustrent bien ce qu'une maîtrise insuffisante peut signifier : la plupart des pays se trouvent maintenant très vulnérables devant leurs évolutions — souvent capricieuses — sans qu'il soit évident pour autant qu'il y ait, à l'échelle internationale, un quelconque bénéfice attaché au fait de les laisser sans contrôle. Le krach boursier de 1987 montre d'ailleurs ce qu'une telle situation peut comporter de risques. De l'autre côté, il apparaît malgré cela qu'il sera difficile de renouveler le cadre institutionnel des relations économiques internationales, tant les vues et les trajectoires des grandes zones que sont l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie sont divergentes.

Le cas des télécommunications offre un point de vue privilégié pour l'étude de ces problèmes. Tout au long de l'après-guerre en effet — et même avant puisque la coopération est plus que centenaire dans ce domaine — les télécommunications ont fait l'objet d'un strict encadrement institutionnel, tant sur le plan national qu'international. Mais sous la pression des innovations technologiques majeures issues de ce qu'il est désormais convenu d'appeler les « technologies de l'information », les marchés touchés par l'industrie se sont transformés très rapidement, évolution devant laquelle les pays n'ont pas su encore s'adapter. Devant l'asymétrie évidente entre les nouvelles forces économiques et l'ancien encadrement, le constat s'est imposé que le [184] renouvellement de ce dernier devait être à l'agenda des négociations internationales.

Les États-Unis ont joué ici un rôle décisif puisque, les premiers, ils ont réagi à la transformation des marchés en prenant l'initiative de déréglementer leur industrie et de l'ouvrir à la concurrence. Et ce faisant, ils forçaient les autres pays à s'adapter à leurs propres choix.

Pour procéder à leur réforme, les États-Unis ont invoqué l'inefficacité organisationnelle de l'industrie et l'inadéquation des mécanismes de régulation existants aux tendances du marché. À leur suite, l'unanimité (ou à peu près) s'est faite entre les pays sur ce constat. Mais c'est la seule question où il y a unanimité. Que mettre à la place ? Les divergences à ce propos restent profondes et les rivalités économiques autour de ce qui apparaît l'un des secteurs porteurs de la croissance future sont de plus en plus ouvertes. Est-ce dire que la recherche d'efficacité par les États-Unis s'avérerait incompatible avec l'idée même de coopération internationale ? Ou, plus directement, l'efficacité économique tant recherchée par les États-Unis peut-elle vraiment se passer de la coopération internationale ? Ce sont ces questions qui, au fond, sont soulevées par une situation aussi ouverte que celle que prévaut actuellement dans le secteur des télécommunications.

Le texte est divisé en quatre parties. Dans la première partie, nous verrons comment et sur quelles bases l'industrie des télécommunications a été organisée dans l'après-guerre. Dans la deuxième partie, nous étudierons comment l'évolution rapide des marchés — provoquée par les innovations technologiques majeures entourant l'information — a pu faire que l'encadrement qui prévalait

jusque-là se transforme en frein pour ces développements. Dans la troisième partie, nous présenterons la réaction des États-Unis devant ces évolutions, pour indiquer les conséquences de celle-ci pour la coopération dans ce domaine. Dans la quatrième partie, enfin, nous donnerons une idée de l'état des négociations internationales et des stratégies des principaux acteurs sur cette question.

## ***LES TÉLÉCOMMUNICATIONS D'APRÈS-GUERRE : UN CARTEL EFFICACE ?***

L'industrie des télécommunications a été, dans l'après-guerre, l'une des industries les plus réglementées et les plus soumises au contrôle public national. En même temps — et cela pourra sembler paradoxal — il n'est guère de domaine où la coopération internationale a été [185] aussi étroite et aussi durable. Pour un secteur aussi hautement technologique et aussi lucratif, la stabilité du compromis international à cet égard a quelque chose de remarquable, tout comme est étonnante la stabilité structurelle de l'industrie qui fut le fruit de ce compromis. Selon le mot de Cowhey, « depuis plus d'un siècle, elle défie les lois économiques qui ont provoqué la chute des autres cartels » (Cowhey, 1990 : 169. t.d.a.).

### *L'organisation des télécommunications dans l'après-guerre* <sup>54</sup>

Les communications, à l'instar de la défense, ont toujours été des domaines de souveraineté très sensibles. Il ne faut donc pas se surprendre que, dans l'histoire des télécommunications, les États aient pris un soin particulier à conserver la maîtrise de ses voies et de ses

---

<sup>54</sup> Plusieurs sources font état de cette organisation : aussi nous n'y ferons pas explicitement référence en cours de texte autrement qu'ici, sauf s'il s'agit d'un point qui a été peu relevé. Voir notamment OCDE (1988), Cowhey (1990), Aronson et Cowhey (1988), et sur Intelsat, Gershon (1990).

moyens <sup>55</sup>. Et pour les communications outre-frontières, d'une situation quasi burlesque au tout début, on est passé rapidement, sous la pression de la nécessité, à une situation de coopération étroite entre les nations <sup>56</sup>.

[186]

Ces éléments expliquent sans doute pourquoi, tout au long de l'après-guerre, et malgré des particularités nationales, les caractéristiques de l'organisation des télécommunications ont évolué partout de façon assez semblable.

Premièrement, la structure de monopole public (surtout) ou de monopole privé fortement réglementé n'a fait exception dans aucun des pays industrialisés. Une telle organisation permettra de constituer des

---

<sup>55</sup> Quoique la perspective soit différente de la nôtre et que la vision soit celle d'un monde où l'efficacité de la concurrence a constamment été entravée par les interventions des États, on pourra avec grand profit consulter, pour l'histoire du développement de l'industrie, le riche travail de Brock (1981).

<sup>56</sup> Mais si cette coopération est devenue toujours plus étroite, jamais celle-ci n'a été à proprement parler supranationale ni même franchement multilatérale (Cowhey, 1990). Par exemple, vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, à l'époque des premières liaisons télégraphiques, l'auteur rappelle les problèmes qui s'étaient posés, surtout en Europe, pour le passage des messages télégraphiques aux frontières. De chaque côté des frontières, les messages étaient sujets à inspection et à des tarifications distinctes, ce qui conduisit à construire (physiquement) les édifices des stations de télégraphie à cheval sur les frontières, de façon à déborder de chaque côté. Un message provenant d'Allemagne et destiné à la France arrivait d'abord à la compagnie allemande située dans l'aile du bâtiment débordant en Allemagne, était transcrit, porté aux douanes situées au centre du bâtiment, remis ensuite à la compagnie française dans l'aile opposée, pour être enfin réémis vers sa destination finale. Cette situation incita les compagnies de télégraphie à exercer des pressions auprès de leurs États respectifs afin de faciliter les transferts outre-frontière de messages. Cela fut fait avec la création de l'Union internationale de la télégraphie en 1865 où des règles internationales furent finalement adoptées. Il faut remarquer pourtant qu'elles ne se substituaient pas à l'autonomie des États et n'étaient adoptées que comme guide ; elles se limitaient ainsi à couvrir du parapluie des règles multilatérales les ententes qu'on laissait le soin aux gouvernements de négocier bilatéralement. Ce mode de fonctionnement s'est généralisé à l'ensemble des télécommunications avec la création de l'Union internationale des télécommunications, née en 1932 de la fusion entre l'Union internationale de la télégraphie et des membres signataires de la Convention internationale sur la radio-télégraphie de 1906.

réseaux nationaux publics homogènes et universels. En Europe, c'est l'État qui a assuré le développement, généralement sous la responsabilité d'un ministère chargé aussi de l'administration des postes (les fameuses PTT françaises par exemple). En Amérique du Nord, la charge en a plutôt été laissée à un monopole privé, soumis à l'autorité d'un organisme public chargé de veiller au respect d'une stricte réglementation.

Deuxièmement, l'industrie des télécommunications s'est développée selon un modèle d'intégration amont-aval très poussé entre les producteurs nationaux d'équipements de transmission, de commutation et d'appareils terminaux d'usagers d'un côté, et les monopoles ayant le contrôle des infrastructures et assurant la prestation des services, de l'autre. Aux États-Unis par exemple, la compagnie Western Electric a été jusqu'en 1970 la seule firme autorisée à produire le matériel destiné au réseau d'AT&T. Au Canada, Northern Telecom fut le seul fabricant autorisé de Bell Canada. En Europe et ailleurs dans les pays industrialisés, la situation a été similaire, sauf peut-être au Japon où quatre fournisseurs ont approvisionné NTT (le monopole national). Enfin, seul le monopole national était autorisé à fournir la prestation des services nationaux, sans distinction de services.

À l'échelle internationale, l'organisation des télécommunications s'est développée comme une extension de cette structure nationale de monopoles, la complétant et la renforçant tout à la fois. Dans chaque pays, le monopole lui-même (ou, selon le cas, une organisation unique distincte) a été seul autorisé à acheminer ou à recevoir les communications en provenance ou à destination du pays en question (qu'il s'agisse des communications par satellite ou par câble). Les services internationaux de télécommunications ont ainsi été conçus comme une offre « conjointe » bilatérale de services par les monopoles des pays concernés ; une communication internationale était réputée être, [187] jusqu'à mi-parcours, à la charge du monopole national d'où provenait la communication pour être ensuite à la charge du monopole du pays de destination. La tarification était sous la responsabilité du monopole du pays d'origine, des ententes bilatérales prévoyant la façon dont devaient être compensés les écarts de revenus entre les communications reçues et les communications envoyées.

Les équipements servant aux communications internationales ont aussi été conçus comme des propriétés « jointes » : les câbles sous-

marins sont réputés appartenir, de part et d'autre d'une ligne de démarcation médiane, aux monopoles des pays concernés. Pour les satellites, une organisation coopérative sans but lucratif, Intelsat, possède et assure la gestion des équipements de l'espace. Elle assure aussi l'offre des services internationaux de communications par satellite <sup>57</sup>. Les équipements terrestres destinés à envoyer et à capter les signaux satellites appartiennent et sont à la charge de chacun des pays.

Deux grandes organisations internationales ont graduellement défini les règles dans ce domaine. Ce sont elles aussi qui se sont chargées de veiller à ce que l'évolution des réseaux n'aille pas à l'encontre des objectifs convenus entre les pays, soit de favoriser le développement des moyens de télécommunications et de faciliter la circulation transfrontalière des messages.

La première de ces deux organisations est l'Union internationale des télécommunications (UIT). C'est elle qui a certainement joué le plus grand rôle dans la structuration des télécommunications internationales. Née en 1932, elle doit sa formation à une organisation plus ancienne, l'Union internationale de la télégraphie (née en 1865), à laquelle se sont joints les signataires de la Convention internationale sur la radiotélégraphie de 1906 <sup>58</sup>. Les pays membres — au nombre de 180 — y sont représentés par les administrations publiques des télécommunications qui ont chacune un poids identique et un seul droit de vote. Chose importante, sa charte de fondation — qui n'a jamais été amendée sur cette question — a établi la règle de l'unanimité dans les décisions de l'organisation. Outre le secrétariat général, [188] l'organisme a trois composantes principales : le Comité consultatif international sur le téléphone et le télégraphe (CCITT) le Comité consultatif international sur la radio (CCIR) et la chambre d'enregistrement des fréquences internationales. Des trois, le CCITT est

---

<sup>57</sup> Quelques pays se sont aussi dotés de systèmes satellites pour leurs communications nationales — ce qui n'est pas du tout incompatible avec cette organisation ; par contre, l'apparition de systèmes régionaux et de systèmes spécialisés a demandé de négocier la frontière entre ces systèmes et la position monopolistique d'Intelsat, afin d'éviter qu'ils n'entrent en conflit l'un avec l'autre.

<sup>58</sup> La Convention visait à réguler les ondes radios — tout juste développées ; la fusion a ainsi consisté à confier à une seule organisation, l'UIT, la régulation internationale de tous les moyens de communications.

le véritable siège des décisions majeures portant sur les télécommunications. C'est sous sa conduite qu'a pu être graduellement assurée l'interconnectivité des réseaux nationaux. C'est aussi en son sein que se tiennent les travaux de normalisation technique. Et c'est là enfin qu'ont été établies les règles concernant le partage des revenus tirés des télécommunications internationales entre les monopoles nationaux concernés.

Le second organisme, Intelsat, possède et gère les satellites destinés aux communications internationales. La naissance d'Intelsat remonte aux premiers moments de l'exploration de l'espace par les États-Unis ; la nouvelle technologie des satellites, tout juste mise au point, ouvrait la possibilité d'exploiter commercialement l'espace pour les transmissions internationales et, éventuellement, la possibilité de concurrencer les câbles sous-marins appartenant aux monopoles<sup>59</sup>. Ce seront les États-Unis — il est intéressant de le noter — qui prendront l'initiative, en 1964, de former Intelsat avec 11 autres pays. Formée à l'origine comme un consortium, elle est devenue depuis une organisation coopérative internationale à but non lucratif et compte 118 membres.

Soulignons enfin, pour terminer cette brève description, que, à l'échelle nationale comme à l'échelle internationale, des interfinancements importants se sont développés au sein des réseaux, soit entre différents types de services, soit entre utilisateurs. Dans des pays tels le Japon, la France, la Grande-Bretagne et en général les pays européens, c'est-à-dire là où les télécommunications étaient sous contrôle public et intégrées au sein d'un même ministère ou organisme avec le réseau postal, les surplus générés par les télécommunications ont souvent servi soit à financer les déficits des services postaux, soit à alimenter directement le budget public. De plus, dans tous les pays la forte intégration verticale entre les firmes productrices d'équipements et le monopole ont permis aux premières de faire financer par le second les coûts de recherche et développement (RD), et au-delà. Enfin, le fait que les monopoles nationaux aient été les prestataires à la fois des services d'appels interurbains et d'appels locaux a permis [189] que les

---

<sup>59</sup> Câbles encore neufs, faut-il préciser, puisque le premier câble transatlantique datait de 1956.

surplus graduellement dégagés pour les appels interurbains servent à combler les déficits encourus pour les services locaux.

Il faut rappeler à ce dernier propos que, partout, l'objectif des autorités publiques sera d'étendre le réseau national. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre que l'on se soit attaché à offrir un service de base universel et à un prix abordable<sup>60</sup>. Ainsi, les gains de productivité, imputables en grande partie à l'amélioration des technologies de transmission longues distances, vont-ils d'abord être utilisés pour maintenir les tarifs du service de base au niveau le plus bas possible. De la sorte, les tarifs interurbains resteront à des niveaux plus élevés que ce qu'il en coûterait normalement s'ils avaient suivi l'évolution des gains de productivité.

À l'échelle internationale le système de tarification, fondé sur les coûts moyens, aura aussi pour résultat de susciter un interfinancement, les routes à haute densité de communications — où les coûts unitaires d'un appel sont plus bas — contribuant au financement des routes à faible densité. Entendons par là qu'il y aura surtout transfert des grands pays industrialisés vers les pays en développement. Le développement de ces interfinancements aura deux conséquences. D'abord, bien qu'à l'origine la structure de la tarification n'ait pas eu directement cet objectif, partout avec le temps, les transferts générés par celle-ci ont pris valeur de politique sociale. Il s'agit d'un point important puisque cela signifie que les principes d'équité sociale (ou de solidarité internationale) font aujourd'hui partie des questions soulevées par le renouvellement du cadre de l'industrie. Ensuite, comme on le verra plus loin, ces interfinancements seront un déclencheur important des pressions pour modifier ou même abolir les règles d'encadrement dans l'industrie de la part des grands utilisateurs de services longues distances.

Pour résumer, il ressort de cette organisation particulière que les télécommunications n'ont jamais été véritablement structurées en marché à l'échelle internationale : on n'a jamais convenu qu'il y avait commerce (au sens strict) des services de télécommunications entre les pays. Jamais n'y a-t-il eu non plus dans cette industrie de mouvements

---

<sup>60</sup> L'OCDE (1988) rappelle cependant la lenteur avec laquelle certains réseaux nationaux se sont étendus, malgré que cela ait été la raison d'être affirmée du contrôle public.

internationaux d'investissements directs. L'image qui se dégage est certainement plus proche de celle d'une seule et immense firme organisée en sous-divisions nationales semi-autonomes et dont les opérations entre divisions se seraient effectuées selon des règles [190] administratives internes. La manière dont s'est structurée l'industrie aura pourtant permis que, dans l'après-guerre, et grâce à la coopération internationale, l'interconnectivité des réseaux nationaux puisse considérablement progresser et que la circulation transfrontalière des messages soit graduellement facilitée. Parallèlement, les États conserveront une grande latitude dans leurs choix de politique en matière de télécommunications et un contrôle étroit sur leur industrie nationale. De la sorte, les arbitrages efficacité-équité, la poursuite d'objectifs comme le développement régional, industriel et technologique, la protection et la sécurité nationale pourront continuer d'être menés sur une base essentiellement nationale. Insistons, au risque de nous répéter, sur le fait que ces résultats n'ont été possibles que parce que les politiques nationales et l'encadrement international se sont complétées et renforcées mutuellement, qu'on a su, grâce à la coopération, concilier le désir des États de maintenir le contrôle sur leur industrie domestique avec le besoin d'assurer la circulation internationale des messages.

Cette forme particulière d'encadrement des activités se trouve cependant aujourd'hui largement débordée. Deux facteurs importants doivent être évoqués. D'une part, l'industrie connaît des innovations technologiques majeures ; celles-ci ont pour effet d'en modifier substantiellement la nature, les fonctions et les frontières, de faire émerger de nouveaux marchés et de transformer ceux qui existaient déjà. Au-delà des implications pour l'industrie, il est même possible que ces innovations conduisent — en permettant la convergence des télécommunications et des technologies de l'information — à des changements majeurs de l'ensemble de l'organisation économique et sociale. Devant cette évolution des marchés, l'encadrement des télécommunications que nous venons d'évoquer constitue de plus en plus un frein. Et, d'autre part, l'un des acteurs principaux, les États-Unis, a pris l'initiative de déréglementer et d'ouvrir son industrie à la concurrence. Remettant unilatéralement en cause le consensus sur lequel reposait la coopération internationale dans ce domaine, ces

derniers forçaient ainsi les autres pays à s'ajuster en conséquence. Nous allons maintenant examiner successivement ces deux facteurs.

## **L'ÉVOLUTION DES MARCHÉS : ÉVOLUTION TECHNIQUE OU RÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ?**

Les télécommunications connaissent, depuis le milieu des années 60, une intense période d'innovations technologiques. Les satellites [191] d'abord sont apparus. Ils ont permis d'augmenter la puissance des télécommunications internationales et d'offrir des avantages de coûts importants. Les transmissions par micro-ondes, par ailleurs, ont aussi fourni (dans des situations particulières) des avantages indéniables de flexibilité et de coûts. La fibre optique et les équipements numérisés <sup>61</sup> enfin ont été mis au point ; toujours en cours d'implantation au sein des réseaux de télécommunications, ces innovations augmentent considérablement les capacités et la vitesse de transmission et de commutation <sup>62</sup> et permettent de diminuer de façon spectaculaire les coûts unitaires des communications <sup>63</sup>. Mais surtout, elles rendent

---

<sup>61</sup> C'est-à-dire des équipements utilisant un langage numérique — celui de l'ordinateur — plutôt qu'un mode analogique.

<sup>62</sup> Le système optonumérique développé par la compagnie canadienne Northern Telecom, par exemple, a permis d'augmenter par un facteur de 1 000 la capacité des systèmes de transmission et de commutation jusque-là vendus sur le marché : de l'ordre du million de bits par seconde, cette capacité a été portée au milliard de bits/seconde. (À titre comparatif simplement, ce texte et sa bibliographie font environ un million et demi de bits.) Et grâce à la fibre optique, ces informations peuvent voyager à la vitesse de la lumière.

<sup>63</sup> Pour le traitement informatique de l'information par exemple, des données fournies par IBM indiquent que le temps et le coût d'exécution d'un million d'instructions sont passés respectivement de 375 secondes et 14,54 dollars en 1955, à 1 seconde et 0,07 dollar en 1984-1985 (OCDE, 1988, 19). La recherche actuelle pour mettre au point de nouveaux microprocesseurs équivalant à un giga pourrait, d'ici la fin du siècle, faire tomber encore le temps, mais surtout le coût qui serait à toutes fins utiles de zéro.

Pour leur transport (télécommunications), les câbles coaxiaux, qui souffraient notamment de problèmes d'interférences entre circuits avec l'augmentation de leur capacité, seront de plus en plus avantageusement remplacés par les satellites et la fibre optique qui n'ont pas ces problèmes : or, dans le premier cas, le coût/circuit/année est passé de 32 000 \$ en 1965 à 800\$ en 1982, pour une largeur de bande très étendue ; pour la fibre optique, le coût du mètre est passé de 5,00 \$ en 1973 à 0,20 \$ en 1982, pendant que l'atténuation est passée de 20 décibels/Km à 2-4 décibels, diminuant d'autant

désormais compatibles les télécommunications avec l'ensemble des innovations dans le domaine du traitement de l'information — ce qu'on appelle la convergence des télécommunications et des technologies de l'information.

Lorsque nous parlons des technologies de l'information, nous incluons bien sûr les domaines de l'informatique et de la bureautique. Mais ce dont il est question ici dépasse largement ces seuls domaines d'application : les possibilités ouvertes par les avancées en microélectronique font qu'il est possible maintenant d'intégrer de « l'intelligence » — sous forme de capacité d'emmagasiner et de traiter [192] une certaine quantité d'informations — à tous les domaines de l'activité économique, que ce soit dans la production (machines-outils à commandes numériques, robots reprogrammables), la conception (conception assistée par ordinateur, ou CAO), la gestion et le marketing (centralisation de l'information sous forme de banques de données par exemple), ou même des produits (qu'on pense seulement au contenu des automobiles d'aujourd'hui). Ces possibilités sont une source majeure d'innovations à tous les niveaux : dans les procédés de production, dans l'organisation et la gestion des entreprises, dans les produits. Elles traversent aussi tous les secteurs, du secteur primaire aux services, en passant par la production manufacturière.

Ce qu'il convient surtout de noter de ces nouvelles possibilités, c'est que les télécommunications vont de plus en plus constituer l'épine dorsale de la mise en réseaux de ces foyers d'informations : la convergence des télécommunications traditionnelles et des technologies de l'information (TI) va offrir — selon le mot de Arnold et Guy (1989) — la capacité de « relier tout avec tout », et ce, à une échelle où le découpage des frontières n'a virtuellement plus de pertinence en soi.

La combinaison de ces différents facteurs (la numérisation des réseaux, l'augmentation importante des capacités et de la fiabilité des transmissions d'information, et la diminution drastique des coûts unitaires du traitement et de la circulation de l'information) ouvre des

---

les coûts associés aux installations d'amplification du message (Antonelli, 1984). Dans le cas de la fibre optique surtout, ces coûts sont encore appelés à tomber. Rarement, sinon jamais dans l'histoire du progrès technique, a-t-on vu une chute si rapide et si spectaculaire des coûts unitaires.

possibilités économiques tout à fait nouvelles, encore à peine exploitées.

Les monopoles traditionnels ont été lents en général à réagir à ces changements alors que de nouvelles firmes — surtout issues du domaine de l'informatique — se montraient de plus en plus aptes et intéressées à pénétrer ces marchés. De leur côté, les États ont aussi pris tardivement conscience du nouveau potentiel que représentaient les télécommunications et ses nouvelles utilisations. Il était dès lors inévitable que des pressions commencent à se faire sentir, surtout de la part des grands utilisateurs de télécommunications — entendons surtout les firmes multinationales — et des concurrents potentiels des monopoles. De fait, dans la plupart des pays comme à l'échelle internationale, ils ont réclamé de pouvoir profiter pleinement des avantages de coûts (que les pratiques d'interfinancement avaient pour effet de limiter) et d'ouvrir les marchés pour que se développent une plus grande diversité de services et une plus grande adaptation de ceux-ci aux besoins des firmes (OCDE, 1987 ; OCDE, 1988, 33-34). Les pressions exercées à ce niveau n'ont pas seulement été d'ordre politique ; à [193] l'échelle internationale surtout, les plus importants des utilisateurs avaient commencé à se doter de leurs propres infrastructures privées pour leurs besoins de communications intracorporatives (ce que les anglophones ont nommé *bypass*). Ils mettaient par là en péril, si la tendance se poursuivait, une source majeure de revenus pour les télécommunications publiques. De plus, des estimations indiquaient que les investissements massifs projetés concurremment par les télécommunicateurs publics et les firmes privées risquaient de faire grimper les capacités de transmissions internationales à plus du double de la demande (Pelton, 1987 ; Johnson, 1987). Le système de télécommunication était ainsi menacé à la fois d'un surinvestissement inefficace et, pour les réseaux publics, d'un manque de ressources nécessaires à la modernisation des réseaux.

Devant l'évident besoin d'ajustements, le débat a rapidement tourné autour de deux questions. Sur le principe de tarification tout d'abord. Se sont alors opposés ceux qui insistaient sur l'efficacité d'une tarification des communications interurbaines plus proche des coûts réels et ceux

qui souhaitaient que les critères d'équité soient préservés <sup>64</sup>. Sur le caractère monopolitique de l'industrie ensuite : si l'objectif était de permettre une plus grande diversification des services et des choix technologiques <sup>65</sup> était-il nécessaire, voire seulement souhaitable, de maintenir l'interdiction d'accès aux marchés des télécommunications ?

Le débat semblait donc se ramener dans le premier cas, à un dilemme efficacité-équité et, dans le second, aux avantages relatifs du monopole contre la concurrence. Il s'agit là sans doute de deux questions majeures — d'ailleurs très interreliées. Pourtant, il faut le constater, ce que ces discussions ont surtout réussi à montrer, c'est le caractère obsolète du mode de régulation d'une industrie profondément transformée par l'impact des innovations technologiques. Quant à savoir si les nouveaux marchés commandaient toujours une forme d'encadrement — et surtout laquelle — les discussions ont été beaucoup moins limpides. C'est ce qui fera dire par exemple à Alfred Kahn [194] — pourtant l'un des plus ardents défenseurs aux États-Unis d'une politique de déréglementation et d'ouverture à la concurrence :

Je suis à peu près certain à 99 % que la déréglementation du camionnage était ce qu'il fallait faire. Je suis aussi à peu près sûr à 91 % que la déréglementation du transport aérien était la bonne solution. Par contre, je ne pense pas être sûr à plus de 67,3 % que la direction que nous avons prise dans les communications soit juste. (Kahn, 1984, 246 ; t.d.a.)

Le problème en effet vient de ce que les conséquences économiques du nouveau potentiel des télécommunications dépassent largement cette industrie. En fait, grâce aux nouvelles technologies de l'information, ce sont les frontières, tant celles de l'industrie que celles

---

<sup>64</sup> Nous simplifions ici les débats sur les principes de tarification. En effet, en plus des considérations d'équité, plusieurs autres arguments majeurs ont été soulevés à l'encontre du critère d'école de l'établissement des tarifs aux coûts marginaux. À titre d'exemple, plusieurs ont fait remarquer que les externalités positives liées à l'étendue des réseaux font en sorte que ce critère de tarification ne reflète pas pleinement les bénéfices pour la société d'un réseau étendu, homogène et accessible. Ainsi, l'intérêt de maintenir l'universalité de l'accès au réseau dépasse les seules considérations d'équité sociale. On pourra trouver une discussion plus fouillée dans Encaoua et Moreaux (1987).

<sup>65</sup> Pour une vue synthétique du débat, voir OCDE (1988).

géographiques qui se trouvent à disparaître, ou du moins, à apparaître beaucoup plus floues. Aussi, la discussion sur l'encadrement des télécommunications s'apparente peut-être moins au seul problème de la régulation de cette industrie qu'à la question beaucoup plus large de l'encadrement et de la gestion de ce qu'on appelle maintenant la « globalisation des marchés ». Qu'on nous permette, pour mieux cerner cette question, de revenir un peu sur le potentiel de ces nouvelles technologies.

*Les réseaux électroniques d'information :  
vers un modèle de production flexible ?*

Au début des années 70, nombreux étaient les analystes qui considéraient que la « révolution informatique » allait avoir une influence et un impact considérable sur nos sociétés. Le fameux livre de D. Bell en particulier, *The Coming of Post-Industrial Society* (1973), a alimenté puissamment ce sentiment. Il a cependant été à l'origine d'un courant de pensée qui donnera une vision trompeuse de cette « société postindustrielle » (rebaptisée depuis « société de l'information »). Pour ce courant allait émerger une société où le secteur manufacturier perdrait son importance centrale pour la croissance économique, au profit des activités de production et de manipulation d'informations, devenues des « ressources stratégiques ». Une autre vision de l'avenir s'est aussi imposée à l'époque, celle de McLuhan : l'ouverture lente mais régulière des frontières et la puissance des moyens de communication disponibles allaient peu à peu rapetisser le monde jusqu'à le transformer en un véritable « village global ».

Les faits se sont chargés de ces propositions et, depuis lors, celles-ci ont beaucoup perdu en crédibilité. Personne ne contestera [195] que la croissance des activités de services, encore moins celle des services liés à l'information, est réelle : Porat (1977) en donnera une confirmation dans une étude restée exemplaire, et dans laquelle il estimait à près de 50 % la proportion de la main-d'œuvre américaine occupée à produire ou à manipuler de l'information. Le problème résidait plutôt dans le fait que chez beaucoup d'auteurs qui se sont inspirés de Bell, on a implicitement tenu pour acquis que la croissance de la part des activités de services allait de pair avec un découplage de

ces activités avec les activités manufacturières, ce qui permettait de conclure à la perte d'importance de ces dernières. C'était là, comme le diront Arnold et Guy, une « simplification dangereuse » puisque :

[...] s'il est vrai que les services enregistrent une croissance réelle, de nombreuses activités autrefois classées dans les activités manufacturières sont maintenant classées dans les services simplement parce qu'elles sont réalisées par des spécialistes appartenant à de nouvelles entreprises de services au lieu de l'être dans des entreprises du secteur manufacturier. La frontière entre les industries manufacturières et les services se déplace, mais leur interdépendance demeure (Arnold et Guy, 1989, 178).

Quant à la vision future d'un « village global », on n'a qu'à rappeler l'importance des fractures qui subsistent au sein de l'économie internationale ou encore le fait que les pays du Sud restent toujours en grande partie à l'écart des grands courants d'échanges internationaux pour voir immédiatement que nous en sommes encore loin.

Mais le recul de ces deux thèmes — qui, rappelons-le, ont tous deux surgi de l'idée que la « révolution de l'information » serait une véritable révolution économique et sociale — ne devrait pourtant pas inciter à conclure qu'il n'y a pas eu et qu'il n'y aura pas de changements majeurs. La plupart des spécialistes de l'organisation industrielle sont aujourd'hui d'accord pour dire que la convergence entre les télécommunications et les TI va conduire à des modifications profondes des liens au sein et entre les firmes et à un redécoupage fonctionnel mais aussi géographique du processus de production et à des modifications substantielles de son fonctionnement.

En effet, associées à la diffusion de moyens de production reprogrammables, les nouvelles possibilités de traiter et faire circuler de façon fiable de grands volumes d'informations, codées dans un langage unique (le langage numérique), à des coûts déclinant à une vitesse phénoménale, semblent favoriser l'émergence d'un nouveau modèle de production qu'on nomme déjà « modèle de production [196] flexible ». Celui-ci toucherait autant les caractéristiques physiques et économiques de la production que le modèle d'organisation des firmes.

Au niveau de la production — et de façon très simplifiée — le principal changement peut être résumé ainsi : alors que jusqu'ici, les

inputs étaient transformés dans des séquences fixes, utilisant pour ce faire des équipements conçus spécifiquement pour la production d'un produit standardisé, à très large échelle et sur de longues périodes de temps, à l'avenir, avec des outils de production reprogrammables, on pourra produire efficacement et de façon rentable de plus petites quantités de biens, et ce sur un cycle de production dont la durée sera considérablement réduite. Grâce aux communications électroniques de grande capacité, fiables et peu coûteuses, les inventaires pourraient aussi être considérablement diminués, les délais de livraisons raccourcis (les techniques *just-in-time*), et les activités en séquence — qui autrement auraient dûes être regroupées pour être coordonnées — reliées efficacement même si elles sont désormais séparées, fonctionnellement ou par la distance. Selon Antonelli (1989), ces nouveaux procédés devraient réduire la spécificité matérielle et géographique des actifs physiques et, en diminuant le rôle des économies d'échelle techniques, réduire la taille minimale d'efficacité des unités de production.

Quant aux modèles d'organisation des entreprises, les réseaux électroniques d'information pourraient permettre des formes totalement inédites de coordination des activités au sein et entre les firmes et favoriser ainsi un redécoupage organisationnel entre les activités de fabrication et celles qui leur sont liées <sup>66</sup>. Ils pourraient aussi permettre d'étendre le champ géographique et la diversité des activités des firmes. De fait, la capacité de créer des réseaux d'échanges instantanés d'information permettrait pratiquement d'abolir tant la distance géographique que celle entre les différentes fonctions au sein de la production, ce qui augmenterait considérablement la capacité des firmes de conserver un pouvoir centralisé de coordination malgré la plus grande décentralisation de la production (Hepworth, 1986). Cela faciliterait aussi le développement de la sous-traitance en rendant possible la circulation instantanée des informations entre les sous-traitants et l'entreprise tout en permettant encore une fois de conserver une coordination étroite entre les activités. Aussi, au niveau de l'organisation de la firme, et contrairement à ce que certaines [197]

---

<sup>66</sup> C'est-à-dire toutes les activités comme la conception, le design, le marketing et la gestion, la distribution, etc., toutes activités qu'on pourrait à la limite assimiler à des services de production.

analyses donnaient à penser <sup>67</sup>, une coordination étroite et centralisée des activités de production ne nécessitera plus nécessairement leur intégration à la firme, mais sans qu'il soit possible non plus de parler *stricto sensu* de relations sur les marchés. Les réseaux informatisés pourraient tenir lieu en fait de contrat à long terme, de quasi-intégration électronique. De la sorte, l'effet de seuil associé à l'inefficacité croissante des organisations avec leur taille pourrait être fortement atténué ; il serait ainsi possible d'accroître aussi bien l'importance des économies de champ d'opération que la taille moyenne des structures d'opération.

De ces caractéristiques en apparence contradictoires (plus grande capacité à décentraliser et à diminuer la taille des unités de production, d'un côté, et à centraliser la coordination et les décisions dans une structure d'opération de plus grande taille, de l'autre), il ressort que les entreprises pourront profiter de ces nouvelles possibilités pour gagner autant en taille qu'en flexibilité, et qu'elles pourront plus facilement et plus rapidement s'adapter à de nouvelles commandes, à de nouveaux contextes. De plus, les services directement liés à la production, et plus spécifiquement les services liés à l'information qui étaient encore intégrés aux firmes de production manufacturière elles-mêmes, pourront devenir plus aisément des activités distinctes et commercialisables à l'échelle internationale (Feketekuty et Hausser, 1986 ; Faulhaber *et al.*, 1986).

Les réseaux électroniques d'information deviendraient ainsi le lien privilégié « intra » et « inter » firmes, pendant que les télécommunications deviendraient « l'autoroute » de la circulation de l'information en général (et de l'information commerciale en particulier), le vecteur de l'internationalisation des services aux entreprises, et l'outil privilégié des firmes opérant à l'échelle

---

<sup>67</sup> On pense en particulier aux analyses qui se sont penchées sur les déterminants de l'organisation de la firme, et qu'on a appelées selon le cas « nouvelle économie des organisations », « économie des coûts de transaction » ou encore « nouveaux institutionnalistes » ; Coase (1937) est considéré comme celui qui, le premier, a proposé l'idée à la base de ce courant, que Williamson (1975, 1985) tout particulièrement a développé par la suite. Pour une présentation synthétique, on pourra consulter Alchian et Woodward (1988).

internationale pour coordonner leurs opérations <sup>68</sup>. Ces changements contribueraient en fait à [198] accélérer considérablement le phénomène de « globalisation des marchés », ce qui signifie que les mécanismes privés de coordination des activités économiques se dissocient et s'autonomisent toujours davantage des espaces nationaux, pour se situer à une échelle résolument mondiale, plutôt qu'internationale <sup>69</sup>.

Cela dit, si les nouveaux équipements issus des TI, tels les équipements de fabrication flexibles (machines-outils à commandes numériques, robots reprogrammables), les équipements de CAO ou encore les équipements informatisés de bureau sont des éléments essentiels de ce changement, ils ne sauraient suffire à le provoquer.

---

<sup>68</sup> Ce sont des géographes qui pour le moment ont eu les contributions les plus intéressantes sur ces questions : pour une étude de cas très intéressante sur la délocalisation des activités et leur coordination au moyen des réseaux informatisés au sein d'une structure centralisée de prise de décision, on pourra consulter Hepworth (1986) ; quoiqu'elle soit de façon un peu moins évidente reliée à cette question, on pourra consulter aussi l'étude de cas portant sur l'industrie des semi-conducteurs de Scott et Angel (1988) ; Langdale (1985) s'est par ailleurs intéressé au rôle des transferts de fonds électroniques dans l'émergence de l'euro-marché et dans l'internationalisation des banques et du secteur financier, de même qu'à l'importance des réseaux de télécommunications loués pour la stratégie d'internationalisation des firmes multinationales (Langdale, 1989a).

<sup>69</sup> Il faut peut-être souligner ici que le sens qu'on donne à l'expression « globalisation des marchés », pourtant de plus en plus utilisée, est rarement précisé. De quoi s'agit-il au juste ? D'un mouvement qui tendrait, sur certains marchés, à instituer un système de prix unique à l'échelle de la planète ? Cela apparaît douteux. Il serait certainement plus juste de l'entendre un peu à la façon dont Langdale (1989a, 503) définissait, lui, l'internationalisation de la production : « The term internationalization of production is defined [...] as the extent to which an industry or a firm moved towards the global integration of production, marketing and finance. A firm may operate in different countries, but not have internationalized production. » En l'entendant de cette façon, en effet, plutôt que de mettre l'accent sur les caractéristiques de la demande, qui deviendrait homogène ou « globale », on identifie mieux à notre avis ce dont il s'agit vraiment : les firmes multinationales ont des moyens de plus en plus efficaces pour modérer, répartir, coordonner leurs activités selon une planification unifiée à l'échelle mondiale, jouant ainsi, passivement ou activement, sur les différences nationales.

C'est la constitution de liens entre ces éléments, leur mise en réseau qui, en stricte complémentarité avec ces équipements, permettent l'apparition de ce nouveau modèle (Arnold et Guy, 1989). Soulignons aussi que la proximité géographique des activités serait normalement nécessaire pour permettre la création de tels réseaux sans avoir à faire appel aux télécommunications. Avec ces dernières cependant, les réseaux peuvent théoriquement s'étendre sans contrainte à l'échelle de la planète. Théoriquement, parce que jusqu'ici, les problèmes de compatibilité des équipements, le faible degré de développement des interfaces, les asymétries dans les contraintes réglementaires entre les pays, les capacités physiques et les coûts des télécommunications en général ont constitué des limites à cette possibilité. Or, ce sont ces limites justement qui disparaissent rapidement.

[199]

### *Mirage ou blocages ?*

Avant de revenir au fil principal de notre discussion, il convient de s'interroger sur la réalité de ce « nouveau modèle » : ne s'agirait-il pas en effet une fois de plus d'une vue de l'esprit ? Il ne manque en effet pas d'études et d'observateurs pour souligner l'écart majeur qui existe entre les fabuleuses promesses que recelait l'informatique — pensait-on — et les maigres résultats, sinon l'absence de résultats constatés sur les plans de l'efficacité et de la productivité. C'est le fameux « paradoxe de Solow » : on voit désormais l'informatique partout, sauf dans les chiffres sur la productivité.

On peut cependant faire à ce propos deux remarques. La première, peu décisive il faut en convenir, est d'ordre pratique : les exemples de cette nouvelle organisation de la production manufacturière sont déjà nombreux. Michael J. Piore (1986) par exemple, dans une étude sur des firmes longeant la route 128 à Boston constatait qu'on y retrouvait une configuration typique de caractéristiques nouvelles : une plus grande étendue dans la gamme des produits, des cycles de vie des produits beaucoup plus courts, une plus grande emphase sur la qualité des produits, une plus grande confiance et des liens plus étroits avec les fournisseurs indépendants et les sous-traitants, et une organisation de la

production et du travail plus flexible, encadrée dans le dernier cas par de nouvelles politiques de rémunération.

Antonelli (1989) a aussi identifié dans le cas italien un certain nombre d'exemples. Milgrom et Roberts (1990) ont aussi recensé, à partir des études de cas disponibles, un certain nombre d'entreprises, surtout américaines, où ces caractéristiques se retrouvaient. Davidson (1988), dans le cas de groupes japonais, apportait aussi quelques exemples.

Contentons-nous ici d'en apporter un seul exemplaire, celui du groupe européen Aérospatiale, constructeur des fameux avions Airbus <sup>70</sup>. Les techniques de conception et de fabrication assistées par ordinateur (CAO/FAO), qui n'étaient utilisées que pour 1,5 % des plans pour le premier Airbus, le furent à 33 % pour l'ATR 42, puis à 82 % pour l'A320, et enfin à 100 % pour le nouvel A340. Les réseaux informatisés sont maintenant utilisés pour la totalité des processus de conception et de construction de cet appareil. Et parallèlement, les liens internationaux de sous-traitance ont évolué rapidement : on estime aujourd'hui à 85 % la part de la fabrication des avions conçue en [200] coopération internationale, au point où l'on comparait l'Airbus à un véritable « casse-tête » de pièces étrangères. Ces liens ont d'abord été européens (anglais, italiens, français, espagnols) mais s'étendent maintenant aux autres continents. Et afin d'organiser ce « casse-tête », le groupe Aérospatiale a développé des alliances qui ne consistaient pas d'abord en prises de participation directe au capital mais plutôt en des collaborations de sous-traitance nécessitant cependant des mises à niveau des technologies. Ce fut le cas, par exemple, avec la firme canadienne Canadair où il a fallu « envoyer équipe sur équipe, d'un bord à l'autre de l'Atlantique, pour élaborer des normes techniques et mettre au point des principes de fabrication compatibles <sup>71</sup> ». Sans cette compatibilité, il n'y a pas de circulation possible de l'information, pas de coordination étroite et efficace des activités.

Ce dernier élément est important, et il nous conduit à notre seconde remarque, plus fondamentale que la première. Il revient à Milgrom et Roberts (1990) et Milgrom, Qian et Roberts (1991) d'avoir proposé une explication à notre avis satisfaisante du caractère décevant des résultats

---

<sup>70</sup> Exemple tiré du *Devoir*, 29 juin 1991.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

obtenus jusqu'ici par l'introduction des nouvelles techniques : de par leur nature même, les changements ne peuvent produire de résultats par l'accumulation de changements à la marge. Ils doivent, pour libérer leur potentiel, être coordonnés, c'est-à-dire prendre place simultanément. C'est pourquoi nous avons insisté plus haut sur les effets de complémentarité qui jouaient entre ces nouvelles technologies et leur mise en réseau.

À ce sujet, Arnold et Guy (1989) ont pu noter qu'ils n'avaient trouvé, dans une étude précédente portant sur la Grande-Bretagne, qu'un seul cas d'entreprise qui avait réadapté complètement son fonctionnement au moment de l'introduction de nouvelles technologies issues des TI, de façon à tenir compte de tout leur potentiel. On doit voir là un premier élément d'explication à la question soulevée plus haut. Un second élément se trouve dans le fait que les réseaux de télécommunications qui sont au centre de ces changements ne sont encore que très partiellement adaptés à ce nouveau potentiel, tant sur le plan des capacités physiques que de l'encadrement international.

On ne serait donc qu'au début des transformations impliquées par les TI : on estime à seulement 10 %, sur les 50 millions à travers le monde, le nombre d'entreprises qui utilisent aujourd'hui des ordinateurs, et à seulement 2 % le volume d'information commerciale à [201] travers le monde qui est digitalisée <sup>72</sup>. En somme, si la chaîne de production de Ford a révolutionné la production manufacturière de l'après-guerre, il a aussi fallu des délais pour que ce modèle se généralise et libère le formidable potentiel qu'on connaît. Il en irait de même aujourd'hui : nous pourrions être dans une phase de transition, la généralisation des innovations dans les processus de production et dans l'organisation des entreprises se situant, en raison des délais, encore devant nous (David, 1990).

---

<sup>72</sup> Peter Lewis (1989), « The Executive Computer Can There Be Too Much Power ? », *New York Times*, 31 décembre, p. 9 (cité dans David (1990)).

*Les télécommunications et la production flexible :  
quel encadrement ?*

Ce que nous venons d'évoquer ne l'a été bien sûr qu'à titre d'hypothèse. Ce qui précède ne peut être considéré comme une analyse rigoureuse des changements en cours sur les marchés, pas plus que cette « révolution » n'est confirmée. Nous voulions surtout suggérer à quel point les forces économiques générées par ces innovations pourraient être puissantes, suffisamment en tout cas pour rendre tout à fait inadaptées les règles antérieures d'encadrement du marché des télécommunications. Tout est là : ce n'est plus un réseau qui est requis, mais un système qui permette l'interconnexion d'un nombre toujours croissant de réseaux distincts. Mais aussi, ces forces pourraient être suffisamment puissantes pour que ce soit la dynamique même des relations économiques internationales qui s'en trouve transformée : non seulement la circulation transfrontalière de l'information repose-t-elle la question de la souveraineté des États, mais, grâce à ces nouveaux moyens de coordonner leurs activités à l'échelle du monde, les firmes multinationales ont des capacités tout à fait nouvelles de s'affirmer comme acteur majeur de la scène économique internationale. Pour les États, le problème de l'encadrement des télécommunications se pose donc dans un contexte économique tout à fait neuf : non seulement ne peuvent-ils plus considérer cette question en dehors du problème plus général de l'encadrement de l'ensemble des relations économiques internationales, mais par surcroît les nouvelles possibilités pour les firmes multinationales de s'affirmer comme acteur majeur de ces relations exigent des formes plus poussées de coopération entre les États si ces derniers désirent conserver une capacité réelle d'encadrement des marchés et d'intervention sur ceux-ci.

[202]

Comment, jusqu'ici, les pays ont-ils réagi ? Voyons tout d'abord comment les États-Unis ont adapté les premiers leur politique des télécommunications.

**LES ÉTATS-UNIS :  
LES PREMIERS À RÉAGIR...  
UNILATÉRALEMENT !**

Le second facteur que nous évoquions pour expliquer l'obsolescence de l'encadrement des télécommunications était la réaction des États-Unis qui, les premiers, ont déréglementé leur industrie domestique qu'ils ont ouverte à la concurrence <sup>73</sup>. L'année 1984 constitue un point tournant : elle sera marquée par le spectaculaire démantèlement d'AT&T, le monopole national aux États-Unis, et par la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire qui permettra à de nouvelles firmes d'entrer sur les marchés intérieurs longues distances, des services spécialisés et des télécommunications internationales. Ce sera un événement majeur puisqu'encore aujourd'hui les États-Unis demeurent le « centre du monde » en matière de télécommunications. Ainsi, près de 30 % des communications mondiales originent de ce pays ou y sont destinées. Et leur participation au financement d'Intelsat, qui reflète le degré d'utilisation de ses services par chacun des pays membres, est d'environ 26 % <sup>74</sup>. Entre le quart et le tiers, donc, des télécommunications internationales ont un lien avec les États-Unis.

C'est essentiellement pour cette raison qu'en libéralisant leurs propres marchés, ils se plaçaient dans la position d'être les « *agenda setter of the rest of the world* » (Aronson et Cowhey, 1988, 22). Certes, la politique américaine d'ouverture a d'abord correspondu à une dynamique interne : l'année 1984 marque le point d'achèvement d'un processus amorcé plus de 20 ans auparavant. Comme certains ont pu l'écrire d'ailleurs, la nouvelle politique des télécommunications a été le

---

<sup>73</sup> Les termes « déréglementation » et « concurrence » ne sont ici qu'une première approximation, puisque les services locaux de télécommunications demeurent sous monopole, et qu'une nouvelle réglementation pratiquement aussi impressionnante en volume et en complexité est venue remplacer l'ancienne.

<sup>74</sup> Ce financement est assuré en deux parties : les investissements sont financés par les pays membres en proportion de leur utilisation respective des capacités d'Intelsat ; et les revenus tirés des activités de l'organisation couvrent les coûts d'opération et, au-delà, sont redistribués aux membres en proportion de leur participation aux investissements.

résultat d'un « processus réactif plutôt que proactif de la part du gouvernement américain » (Douglas, 1990, 68). Mais sans qu'ils aient [203] cherché de manière délibérée à rompre les conditions de la coopération internationale, il n'en reste pas moins que ce sera là un effet direct de leur politique. Voyons comment cela s'est passé <sup>75</sup>.

Suivant un cheminement par étape, les États-Unis ont d'abord choisi d'introduire la concurrence dans le marché des équipements — terminaux, de transmission ou de commutation. Celui-ci est aujourd'hui est à peu près totalement ouvert, tant à la concurrence intérieure qu'internationale (il est encadré cependant par des normes visant à assurer l'intégrité technique du réseau public). Ensuite, pour le contrôle des infrastructures et la prestation des services, une nouvelle organisation s'est inspirée de l'idée qu'il peut y avoir deux structures bien distinctes <sup>76</sup> : une première pour les infrastructures et les services de télécommunications locales où il serait justifié encore (à cause des rendements d'échelle) de maintenir une structure de monopoles réglementés ; et une seconde dans tous les autres domaines des télécommunications, où la réglementation ne serait plus nécessaire et où l'ouverture permettrait une plus grande diversité technologique et de services de même qu'une baisse très sensible des prix.

Conformément à cette nouvelle approche, le monopole AT&T a été démantelé et 22 nouvelles « Bell Operating Companies » (BOC) ont été formées pour les communications locales. Le territoire américain a été divisé en 164 zones locales — appelées *Local Access Transport Area* (ou LATA) — chacune étant rattachée à l'une des 22 BOC. Sur son territoire, chaque BOC a l'exclusivité des communications locales, bien qu'elle se voit interdire de sortir de ce marché monopolisé <sup>77</sup>. Pour les autres services de télécommunications (communications inter-LATA,

---

<sup>75</sup> Une présentation détaillée du processus qui a conduit à cette organisation pourra être trouvée dans Brock, (1981) ; une présentation plus synthétique et plus à jour se trouve dans Encaoua et Koebel (1987) ; de nombreux détails pourront être tirés de OCDE (1988).

<sup>76</sup> Idée élaborée par les économistes qui ont participé à la réorganisation de l'industrie. Voir Evans (1983).

<sup>77</sup> En fait, cette restriction ne s'applique pas directement aux BOC, mais aux sept *Regional Operating Companies* (RHC), sociétés privées dans lesquelles sont regroupés les 22 BOC. Il est imposé aux RHC de ne pas réaliser plus de 10 % de leurs activités hors du domaine des communications locales.

internationales, ou services spécialisés), de nouvelles firmes ont été autorisées à posséder leurs propres infrastructures et peuvent maintenant pénétrer le marché traditionnellement détenu en exclusivité par AT&T. De leur côté, les BOC ont été tenues d'interconnecter leurs réseaux locaux avec les installations de ces compagnies. On assure ainsi en quelque sorte un accès non discriminatoire aux réseaux locaux pour les nouvelles firmes [204] concurrentes dans les services spécialisés et longues distances. En contrepartie, AT&T sera autorité à sortir de son domaine traditionnel, ce qui lui permettra d'offrir des services à valeur ajoutée plus élevée et des services spécialisés.

En somme, tout en conservant une infrastructure et des services de base minimaux, le gouvernement américain a ouvert la porte à la constitution de réseaux concurrents, et a permis la multiplication de nouveaux services. Il laisse donc aux firmes et aux grands utilisateurs le soin de définir les nouveaux marchés. Les considérations sociales, certes, n'ont pas été totalement absentes du débat qui a mené à cette organisation, mais il n'en demeure pas moins qu'un rééquilibrage tarifaire important a eu lieu et que la réforme dans l'ensemble s'est faite au profit des grands utilisateurs (Aronson et Cowhey, 1988). Quelles seront les répercussions internationales de cette réforme ? Donnons seulement un exemple.

Comme nous l'avons dit en première partie, des ententes bilatérales encadrent le partage des revenus des télécommunications internationales entre les monopoles des différents pays. Mais en vertu de quelles règles une firme autorisée par les États-Unis à acheminer les télécommunications internationales américaines devrait-elle être automatiquement reconnue par les monopoles des autres pays et être ainsi autorisée à interconnecter ses propres installations avec les leurs ? La question est importante parce que la nouvelle politique américaine pose le problème des règles d'accès aux réseaux nationaux des autres pays. Le problème se pose *de facto* de la même manière pour les règles tarifaires applicables, les normes internationales d'interconnexion, le contrôle des flux transfrontaliers de données, etc.

Confrontés à ces problèmes, les États-Unis vont, dès 1983, chercher à se doter d'une nouvelle politique internationale (Douglas, 1990 ; Langdale, 1989b ; Gershon, 1990). Geza Feketekuty, conseiller de la représentante au commerce des États-Unis, donne une vision particulièrement nette des orientations de celle-ci pour aujourd'hui. Au

départ, un des principaux défis de l'administration Bush selon lui consiste à mettre au point « un plan cohérent pour briser à travers le monde les barrières réglementaires dans les télécommunications » (Feketekuty, 1990, 71 ; t.d.a.) ; il exprime de fait clairement la philosophie à la base de la politique américaine : « nous croyons fermement que la meilleure façon de tirer le potentiel économique maximum des nouvelles technologies des télécommunications pour la croissance économique est de libérer les énergies créatives des entrepreneurs privés au moyen de la concurrence » (Feketekuty, 1990, 71-72 ; t.d.a.). [205] Que l'on ne s'y trompe pas. Il s'agit tout autant d'une position de principe qui correspond bien à leur vision idéaliste traditionnelle du monde qu'ont toujours eu les États-Unis, que d'une position intéressée de leur part. Feketekuty se montrait d'ailleurs parfaitement transparent sur ce point :

Les enjeux économiques sont énormes et les implications globales, parce que les télécommunications sont maintenant un des secteurs majeurs de la croissance économique. Ils sont particulièrement importants pour les États-Unis parce que nous sommes en avance (leaders) dans ce domaine et que cela peut nous aider à améliorer la position concurrentielle de nos firmes sur le marché mondial. (Feketekuty, 1990, 72 ; t.d.a.)

Il s'agit donc, comme le dit très bien Feketekuty, de reformuler le cadre qui doit réguler les télécommunications internationales, mais aussi d'affirmer clairement les intérêts américains au cœur de cette réforme. Par ailleurs, comme les implications des télécommunications débordent désormais leur domaine traditionnel pour toucher aussi des questions commerciales et même de politique industrielle ou de développement technologique (Estrin, 1987), le besoin s'est fait sentir de redéfinir les champs de responsabilité et la répartition des tâches au sein des administrations, tant aux États-Unis qu'à l'échelle des institutions internationales. À cet effet, les États-Unis ont scindé en deux ce qui devrait faire l'objet des négociations multilatérales : d'un côté il y aurait les questions touchant l'administration des réseaux qui continueraient de relever de l'UIT, et de l'autre, toutes les autres dimensions des télécommunications, qui pourraient se ramener à des questions commerciales et qui devraient ainsi relever du GATT.

Les responsabilités au sein de l'administration américaine ont été redéfinies en fonction de cette vision. Il faut souligner que cela

constitue un changement important par rapport à la situation précédente, puisque même un examen très superficiel permet de se rendre compte que l'UIT jouait auparavant un rôle beaucoup plus large que le seul domaine technique et qu'il a eu aussi une influence majeure dans la structuration des rapports proprement économiques dans cette industrie (Cowhey, 1990).

Afin de rendre effective l'ouverture les marchés, les nouveaux objectifs des États-Unis dans les négociations multilatérales (tous niveaux confondus) visent désormais : 1) à équilibrer les négociations entre firmes de segments différents ; 2) à équilibrer les négociations entre les monopoles et les autres firmes pour les services à valeur ajoutée ; 3) à établir le processus pour déterminer les standards [206] internationaux ; 4) à équilibrer les opportunités entre les pays. Indiquons seulement pour terminer que les États-Unis, pour rencontrer leurs objectifs, ont donné du muscle à leur stratégie multilatérale en lui ajoutant un volet bilatéral destiné à faire pression sur les principaux pays industrialisés <sup>78</sup>.

Et, depuis 1984, les États-Unis ont déployé des efforts considérables pour convaincre les gouvernements étrangers de procéder à des réformes réglementaires similaires à la leur. Jusqu'ici, la Grande-Bretagne surtout, le Japon de façon très différente, et quelques autres pays dans une moindre mesure ont modifié leur réglementation et suivi l'exemple américain. Ces réformes cependant ont été très différentes dans leurs modalités comme dans leurs objectifs ; à l'échelle internationale, aucune entente redéfinissant la discipline applicable à ces nouveaux marchés (ou à ces marchés désormais plus ouverts) n'a été conclue, sinon sur des questions et des domaines très limités. Ce sont ces questions que nous allons maintenant aborder.

---

<sup>78</sup> Un chapitre sur les télécommunications a été par exemple ajouté au fameux *Omnibus Trade Act* des États-Unis, qui donnait trois grands mandats à l'administration : 1) enquêter sur les pratiques commerciales étrangères ; 2) engager des négociations avec les pays prioritaires dont les pratiques sont inconsistantes avec les objectifs de la loi (qui sont d'ouvrir les marchés) ; 3) entreprendre des actions appropriées si ces négociations échouent.

***L'IMPOSSIBLE CHOIX  
ENTRE L'OUVERTURE INCONTRÔLÉE  
ET LE DOMMAGEABLE CONFLIT***

Comme nous l'avons suggéré plus haut, les perspectives ouvertes par la convergence entre les TI et les télécommunications représentent un important potentiel de croissance dont il s'agit, pour les pays, de profiter. Ce n'est plus un mystère pour personne et les autorités publiques dans la plupart des principaux pays industrialisés ont commencé à se préoccuper de la façon dont cela pourrait se réaliser. À l'échelle internationale cependant, ce qui apparaît éminemment difficile c'est, premièrement, de concilier cette certitude avec le désir légitime de chacun des pays de pouvoir maîtriser son avenir et, deuxièmement, de contourner une réalité, à savoir que tout nouvel arrangement, quel qu'il soit, fera des gagnants et des perdants. Lorsqu'on sait que ce dont il est question ici, d'un côté, s'appelle IBM, AT&T, Philips, Siemens, Alcatel, Bull, Hitachi ou Fujitsu — de véritables « poids lourds » en somme qui ne sont qu'une douzaine en comptant large — [207] et que, de l'autre, on parle de la maîtrise d'un large pan des technologies de l'avenir, on comprend que les défis sont énormes.

À la très grande stabilité du compromis international a donc succédé une période de dissensions majeures entre les pays sur les règles multilatérales souhaitables. De profondes divergences apparaissent aussi maintenant dans les stratégies industrielles et de développement technologique des grands pays industrialisés dans ces domaines. Les ponts ne sont certes pas coupés. Dans le domaine de l'interconnexion des réseaux, les pays ont maintenu une approche largement partagée ; en fait, pour chacun des pays, la possibilité de voir son réseau évoluer de façon incompatible avec le reste de la communauté internationale — au risque d'isoler complètement ses agents des grands courants internationaux — est trop impensable pour que cela ne soit envisageable. (L'importance des coûts de l'exclusion a toujours joué d'ailleurs le rôle de lubrifiant pour la règle d'unanimité dans le fonctionnement de l'UIT [Renaud, 1986].) La nécessité, les objectifs et les moyens sont donc suffisamment clairs et partagés entre les pays pour que la coopération dans ce domaine puisse être considérée comme acquise. Cependant, les accords ne vont guère au-delà des problèmes

d'interconnexion des réseaux publics. Pour toutes les questions de fond, des clivages importants sont apparus sans qu'on n'arrive vraiment à les régler <sup>79</sup>. Précisons ces deux points.

*L'interconnexion des réseaux :  
de la téléphonie au RNIS*

La première question qui s'est posée à la coopération internationale, celle pour laquelle celle-ci demeure solide encore aujourd'hui, c'est celle des normes techniques d'interconnexion. Devant les innovations des TI, les caractéristiques physiques des réseaux traditionnels de téléphone étaient telles qu'il était impossible d'accommoder les possibilités nouvelles de communication électronique. Par exemple, les capacités (en volume) et la vitesse de transmission de l'information qui étaient la norme auparavant, suffisantes lorsqu'il s'agissait de la voix, sont devenues nettement inférieures aux besoins lorsqu'il a été question de transmission de données à grand volume. De même, la [208] marge d'erreur jugée acceptable auparavant pour la qualité des transmissions, de 5 % il n'y a pas si longtemps, n'altérerait pas la qualité du message lorsqu'il s'agissait de conversations téléphoniques ; on s'imagine cependant ce qu'une telle marge d'erreur peut représenter comme difficultés pour des compagnies aériennes qui transmettent électroniquement les réservations, et comment elle devient catastrophique lorsqu'il est question de transferts électroniques de fonds entre réseaux bancaires <sup>80</sup> !

---

<sup>79</sup> Soulignons tout de même que dans le domaine des équipements de télécommunications — sur lequel nous ne nous arrêtons pas dans cet article —, une ouverture graduelle a été réalisée dans plusieurs pays et que cette ouverture a été placée sous l'encadrement général des règles du GATT en matière de commerce des marchandises.

<sup>80</sup> Le fait que nous ayons utilisé ces deux exemples n'est pas fortuit : ces deux secteurs se sont en effet dotés des deux plus importants réseaux partagés « privés » de télécommunications (par opposition aux réseaux dits « publics » qui ont une obligation de service public) ; ce sont aussi à peu près les deux seuls cas importants de réseaux intrasectoriel, et inter-entreprises. Il s'agit, dans le cas des transports aériens, de la Société internationale de

Ces limites avaient commencé à être levées par les réseaux nationaux qui ont, pour ce faire, développé une gamme de nouveaux services. Mais, comme le plus souvent ceux-ci ont été offerts à partir d'équipements qui leur étaient spécifiques, cela a soulevé des problèmes de plus en plus nombreux pour leur interopération. À l'échelle internationale, aussi, de nouveaux services ont été offerts, et, surtout peut-être, plusieurs firmes multinationales se sont dotées de leurs propres réseaux privés — le *bypass*. La multiplication des services spécifiques et des réseaux privés distincts ont conduit le CCITT (le comité de l'UIT) à amorcer des travaux pour définir des standards communs et des normes de réseau pour l'avenir. C'est ainsi qu'a été élaboré le concept de « réseaux numériques à intégration de services » (RNIS).

Pour définir ce concept de RNIS, essayons de voir comment les TI et les télécommunications peuvent se rapprocher. Deux grandes avenues sont possibles (Aronson et Cowhey, 1988). D'un côté, on peut imaginer les télécommunications comme l'infrastructure passive la plus performante possible. En simplifiant, ce serait le meilleur câble disponible au monde et celui offrant la plus grande capacité de transport et de commutation pour relier deux équipements terminaux. « L'intelligence » est alors uniquement dans ces derniers équipements, ce qui signifie que les caractéristiques de compatibilité qui sont requises pour que les équipements puissent se « parler » doivent être définies en aval du réseau de télécommunications lui-même. C'est donc dire que les firmes en aval des réseaux de télécommunications auraient un plus grand rôle à jouer dans l'établissement de ces [209] normes, surtout les firmes productrices d'équipements informatiques et de télécommunications et les grandes firmes utilisatrices de services de télécommunications. À l'inverse, on peut incorporer au réseau lui-même des formes d'intelligence plus ou moins élaborées. Celui-ci pourrait alors s'adapter à plusieurs utilisations et convertir des protocoles, des vitesses ou des langages de communication différents entre équipements terminaux qui, autrement, auraient été incapables de communiquer entre eux. Il pourrait aussi offrir différents services supplémentaires de traitement, de stockage ou de recherche d'informations. Dans ce second cas, le pouvoir de normalisation va

---

télécommunication aéronautique (SITA) et, dans le cas du réseau bancaire, de la Society of Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT).

d'avantage aux firmes de télécommunications traditionnelles. Le RNIS relève nettement de la seconde approche : il traduit en fait la vision d'un réseau unique et universel qui aurait intégré en une seule autoroute, son, voix, données et images. Le concept a cependant sa limite par rapport à cette vision puisqu'il a conservé une norme de transmission de 64 K (bande étroite), insuffisante pour les transmissions d'images en temps réel. Malgré la faisabilité de réseaux à large bande, les investissements requis auraient été trop considérables pour en faire le standard obligé. Aussi, par rapport à l'image du réseau universel, le RNIS reste-t-il en deçà des réseaux de câblodistribution.

Malgré tout, les normes techniques d'interconnexion RNIS qui ont été définies au CCITT restent générales. Il faut le souligner fortement, elles ne définissent pas de façon stricte une option technologique ; elles assurent seulement que celles qui seront retenues par les différents pays n'entreront pas en conflit l'une avec l'autre lorsqu'il s'agira d'interconnecter les réseaux. Et de fait, la mise en œuvre du concept de RNIS prend aujourd'hui des directions très différentes selon qu'on se situe en Amérique du Nord, en Asie ou en Europe de l'Ouest. Ainsi, aux États-Unis, le choix d'ouvrir tous les services autres que locaux à la concurrence et, surtout, de permettre la multiplication des infrastructures pour ce faire, s'accompagne d'une forme de RNIS « faible », c'est-à-dire intégrant au minimum des capacités de conversion de protocoles de transmission aux infrastructures de base, et laissant aux firmes spécialisées le soin de concevoir des services sur mesure et aux grands utilisateurs, celui de développer les protocoles adaptés à leurs usages et d'en imposer les normes aux fabricants d'équipements <sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Un exemple souvent cité est celui du fabricant automobile General Motors qui a développé un protocole adapté à l'ensemble de ses opérations (y compris pour ses liaisons avec ses fournisseurs et sous-traitants et ses distributeurs), protocole qui s'impose aux États-Unis maintenant comme une norme dans le domaine industriel.

[210]

Dans le cas de la CEE, au contraire, on a opté pour une stratégie d'harmonisation des standards des réseaux à l'échelle européenne, autour d'une forme plus poussée de RNIS, c'est-à-dire dans laquelle les réseaux jouent un rôle beaucoup plus important dans l'élaboration des normes techniques et continuent, pour l'essentiel, d'être les prestataires des services <sup>82</sup>.

Dans le cas du Japon enfin (et de façon assez proche, en Corée du Sud, à Singapour et à Taïwan), on a adopté une approche mitoyenne, plus ouverte qu'en Europe mais pas aussi permissive qu'aux États-Unis. De fait, même s'il a ouvert les services de télécommunications à la concurrence — devant notamment l'insistance des États-Unis — celui-ci conserve malgré tout un contrôle étroit sur les infrastructures physiques. C'est grâce à ce contrôle que le Japon compte mener à bien un ambitieux programme visant la constitution d'un réseau à large bande qui utiliserait la fibre optique presque à l'étendue du réseau (contrairement au concept RNIS qui conserve une bonne partie du réseau des fils de cuivre et des câbles coaxiaux). Ce projet se situe dans le cadre d'une politique plus globale dite de *Johoka seisaky* ou « d'informationnalisation de la société » (Ito, 1986 ; Davidson, 1987).

Ces différences d'approche, il faut le noter, ne touchent pas seulement les réseaux de télécommunications : elles traduisent des stratégies différentes en matière d'ouverture des marchés et de politique industrielle et de développement technologique.

---

<sup>82</sup> Une des motivations souvent prêtée à la CEE vient du rapport officiel de Nora et Mine (1978) qui argumentaient que, pour la France, devant la puissance des firmes américaines en général, et d'IBM en particulier, la seule voie d'autonomie nationale possible consistait à contester le pouvoir d'IBM d'imposer ses normes en attaquant le problème de la convergence par le biais des télécommunications. Voir Noam (1986).

*Au-delà du RNIS :  
le blocage des négociations et les rivalités technologiques*

Le fait que l'UIT soit parvenue à définir ce concept de RNIS n'assure pas en soit la convergence des pratiques commerciales et industrielles des pays ou, à tout le moins, leur compatibilité du point de vue de l'évolution des marchés mondiaux. On doit constater de fait qu'à deux [211] occasions, lors de la conférence WATTC-88 à l'UIT et lors des négociations du GATT portant sur les services (connues en anglais sous le titre de *General Agreement on Services*, ou GAS), deux visions au moins de la reformulation des règles multilatérales se sont affrontées. Un accord n'a été possible, dans le premier cas, qu'au prix d'une généralité peu engageante pour les pays. Dans le second cas, il ne fut tout simplement pas possible.

En 1988 s'est tenue à l'UIT l'importante conférence administrative mondiale portant sur le télégraphe et le téléphone (connue sous le sigle anglophone WATTC-88, pour *World Administrative Telegraph and Telephone Conference*). Les pays membres se sont alors penchés sur le renouvellement du cadre de la réglementation internationale. Il leur fallut à cette occasion, et c'est une première, travailler sur un texte sur lequel les pays participants au comité préparatoire n'avaient pu s'entendre<sup>83</sup>. Ces désaccords n'ont pu être contournés que par l'adoption d'un cadre très général qui admettait l'existence de trajectoires nationales différentes en matière de réglementation. En bref, les États-Unis et la Grande-Bretagne<sup>84</sup> se sont retrouvés opposés à la majorité des autres pays, ces deux pays s'opposant à la démarche engagée quelques années plus tôt au sein de l'organisation et qui revenait tout compte fait à élargir le cadre de la réglementation internationale à l'ensemble des nouveaux services. Quatre grands thèmes devaient être couverts par la conférence (Drake, 1988). Le

<sup>83</sup> C'était là, comme le soulignait bien Drake (1988), plus qu'une simple anomalie dans l'équilibre traditionnel de la coopération des États au sein de l'UIT, mais plus fondamentalement, le signe d'un changement important de sa nature.

<sup>84</sup> Qui, tous les deux, avaient procédé à une vaste entreprise de déréglementation et d'ouverture à la concurrence, et dans le cas de la Grande-Bretagne, de privatisation de son ancien monopole, British Telecom. Voir Encaoua et Koebel (1987).

premier concernait *l'étendue* de la réglementation (ou encore à quels services elle devait s'appliquer). À ce sujet, les États-Unis et la Grande-Bretagne se sont opposés à ce qu'on en fournisse une liste, principalement, disaient-ils parce que les frontières entre certains services étaient loin d'être évidentes ; plus sûrement, ils craignaient que la démarche ne conduise à y inscrire des services qu'ils ne voulaient pas voir inclus. Le deuxième thème de discussion concernait le *domaine d'application* de la réglementation (ou encore à quels participants sur le marché elle devait s'appliquer). Les États-Unis et la Grande-Bretagne voulaient que le langage soit précis et limite l'application aux seuls transporteurs qui offrent des « services au public », c'est-à-dire qu'en soient exclues toutes les nouvelles firmes offrant des services spécialisés ou des services à des clients qu'ils pouvaient [212] choisir. Sur le troisième thème, soit la *structure* de la réglementation — ou encore sur le choix entre des principes et des normes générales ou des règles plus précises, les États-Unis et la Grande-Bretagne préféraient nettement une approche du premier type. Et enfin sur le dernier thème, soit sur le *degré contraignant* de la réglementation pour les pays, la majorité favorisait que tous les pays soient tenus de se conformer aux principes adoptés, alors que les États-Unis et la Grande-Bretagne étaient fortement opposés, à moins que tout langage restrictif soit éliminé du texte de la réglementation. Compte tenu de ces divergences (rappelons-nous que l'UIT fonctionne selon la règle de l'unanimité), on n'a finalement pu obtenir un accord à la conférence qu'autour d'un texte très neutre, assurant l'interconnexion des réseaux nationaux mais laissant aux pays le soin de décider de l'accès aux réseaux publics nationaux des réseaux privés ou des firmes de services. Et, surtout, on a laissé aux négociations du GATT la tâche d'avancer sur ces questions.

C'est donc au GATT — ou plus précisément au GAS — que les États-Unis sont revenus à la charge. Des groupes sectoriels ont été formés, dont un sur les télécommunications. Il s'agissait simplement dans un premier temps de vérifier l'applicabilité des règles générales du GAS dans des domaines spécifiques mais, plus tard, l'objectif fut convenu pour certains groupes de rédiger une annexe sectorielle à l'accord général. Ce fut le cas pour celui sur les télécommunications. Les États-Unis y ont alors présenté une proposition d'annexe qui voulait « obliger les parties à l'accord à garantir l'accès et l'utilisation des services de transport public de télécommunications pour la conduite des

affaires, incluant les communications intracorporatives, et la prestation des services couverts par l'accord » général <sup>85</sup> (t.d.a.). La proposition prévoyait les conditions nécessaires pour que l'accès aux services et leur utilisation soient effectifs. De cette façon, ils espéraient qu'un marché international concurrentiel de services basés sur les réseaux de télécommunications <sup>86</sup> puisse se créer, indépendamment du choix des différents pays de conserver ou non une structure [213] monopolistique pour leurs réseaux nationaux, et indépendamment qu'ils aient ou non décidé de réserver certains services aux télécommunicateurs sur leur territoire. De leur point de vue, il s'agissait de permettre aux firmes américaines d'avoir accès aux marchés étrangers (Feketekuty, 1990). De nombreux amendements furent apportés à leur proposition, tant et si bien qu'en novembre 1990, les États-Unis décidaient de rompre les négociations en réclamant pour eux une exemption à la clause de la nation la plus favorisée dans le domaine des télécommunications. Estimant que le texte de l'annexe ne leur fournissait pas un accès suffisant aux marchés des autres pays, ils préféraient prendre la voie des négociations bilatérales <sup>87</sup>.

À deux occasions donc, les États-Unis ont cherché à obtenir une ouverture à peu près totale de l'accès aux réseaux de télécommunications pour les réseaux intrafirmes des firmes multinationales et pour les firmes de services, ce que la plupart des pays n'étaient pas prêts à accepter. Aucune entente n'a donc encore été possible jusqu'à ce jour.

---

<sup>85</sup> Pour la proposition américaine complète et sur la nature des désaccords, on pourra se référer à : « US Purposes Telecom Annex to Services Framework Agreement » et « Telecom Annex to Services Framework Proposed », *Transnational Data and Communication Report*, avril 1990, respectivement p. 27 et 5 ; voir aussi Woodrow (1990a, 1990b).

<sup>86</sup> En anglais : *network-based services* ; c'est l'OCDE qui est à l'origine de ce concept : il définit les services qui exigent pour leur prestation de faire appel aux réseaux de télécommunications ; il ne s'agit donc pas seulement ici des services de télécommunications au sens strict, mais de tous les services qui utilisent les télécommunications. Voir OCDE (1990).

<sup>87</sup> Depuis 1983 déjà, les États-Unis jonglent avec cette idée d'utiliser un argument de réciprocité bilatérale sectorielle pour forcer l'ouverture des marchés étrangers, malgré que cet argument puisse être aussi à double tranchant pour les secteurs où les États-Unis sont moins ouverts. Voir Langdale (1989b).

Il faut constater avec inquiétude par ailleurs que, parallèlement à cet échec des négociations multilatérales et au vide qui subsiste sur les nouvelles règles du jeu, se développent des stratégies en matière de technologies de l'information que Cooper (1987) n'hésiterait pas à qualifier de néomercantilistes et que d'autres n'hésitent plus à qualifier de guerre ou de bataille <sup>88</sup>.

On a déjà dit plus haut en effet que, dans la mise en œuvre du RNIS, des différences importantes ont vu le jour d'un continent à l'autre. Ces différences ne sont pas anodines puisque — rappelons à ce propos l'image schématisée que nous avons utilisée pour présenter le RNIS — l'option technologique retenue conditionne par qui et où sont définies les normes, les standards techniques. En fait, l'option américaine revient à laisser aux firmes un peu en aval des réseaux le soin de définir ces normes, ce qui place en bonne position les firmes de l'informatique et les firmes industrielles géantes des États-Unis, qui sont encore leaders en ce domaine. En cherchant par ailleurs à s'assurer l'accès aux marchés étrangers, ces derniers espèrent ainsi asseoir plus favorablement leurs propres entreprises sur les marchés internationaux et, par là, à mieux affirmer leur présence sur la scène [214] internationale. Il s'agit donc là véritablement d'une stratégie de réaffirmation de puissance.

L'Europe, pour sa part, a choisi d'aller beaucoup plus loin dans la définition des standards des équipements terminaux et de conserver plutôt au secteur des télécommunications traditionnelles le contrôle des normes (voir d'ailleurs la réaction de Rich (1988) et le silence de Narjes (1988) à ce propos). De façon complémentaire, les programmes ESPRIT et RACE (*European Strategie Program for Research in Information Technologies, et Research and Development in Advanced Communications Technologies in Europe*) visent à augmenter les liens de collaboration entre les firmes européennes, plutôt qu'entre celles-ci et les firmes américaines ou japonaises (Mitelka et Delapierre, 1987), l'objectif étant de relever la capacité technologique de l'espace européen qui est faible au regard de la puissance des États-Unis et du Japon dans ce domaine (voir Woolcock, 1984).

Quant au Japon, si, dans les années 60, la stratégie « d'informationnalisation » de la société signifiait principalement pour le MITI l'informatisation de l'économie du pays, à partir du milieu des

---

<sup>88</sup> Par exemple, voir le *Business Week*, 24 oct. 1983, 126-131.

années 70, cette conception se dirigera plutôt vers celle de « communication informatique » (Ito, 1986). Alors qu'auparavant il s'agissait surtout d'une stratégie de rattrapage technologique, il s'agit désormais d'une stratégie offensive de développement et d'innovation dans le domaine des nouvelles technologies de pointe. Dans les domaines des TI et des technologies des télécommunications en effet, le Japon a atteint à tout le moins la parité avec la première puissance dans ces secteurs — les États-Unis — prenant même une légère avance dans certains créneaux (Jussawalla, 1987). Le projet ambitieux de réseau à large bande entièrement numérisé donne ainsi corps et élan à cette stratégie offensive.

## **CONCLUSION**

Comme on l'a montré au début de ce texte, l'industrie a pu compter dans l'après-guerre sur la coopération étroite des États. Ces derniers ont ainsi pu conserver les moyens de leurs propres objectifs, tout en donnant à l'industrie la possibilité d'enregistrer des résultats étonnants au chapitre de l'extension et de la diffusion des moyens de télécommunications à l'échelle internationale. On a cependant indiqué, dans les deuxième et troisième parties, combien les bouleversements technologiques dans l'industrie étaient importants, et combien ils contribuaient au développement d'une nouvelle dynamique des marchés [215] mondiaux ; ce faisant, nous voulions faire ressortir l'importance d'ajuster l'encadrement institutionnel de l'industrie — particulièrement à l'échelle internationale — afin de prendre en compte cette nouvelle dynamique. Cependant, et c'est là où nous voulons en venir, la réaction des États, et plus spécifiquement la réaction des États-Unis, a été de considérer d'abord leurs propres intérêts et leurs besoins internes, peu ou pas soucieux des impacts qu'aurait leur réforme sur leurs partenaires, sur les règles et les institutions communes à l'échelle internationale.

À la suite d'une brève description de la réforme aux États-Unis, nous avons présenté l'état des discussions internationales et indiqué que les négociations apparaissent bloquées à cette date, sauf peut-être sur des questions moins engageantes comme celle de la définition générale du concept de RNIS. Aujourd'hui, on doit constater que la volonté

nécessaire pour parvenir à des compromis et reformuler de nouvelles règles et de nouvelles institutions communes semble à peu près disparue, sinon très fragile, cédant au profit des intérêts particuliers. Les réformes au sein des principaux pays industrialisés ont pris des directions qu'il faudrait davantage qualifier de divergentes et conflictuelles, plutôt que de compatibles. De plus, dans le domaine des technologies de l'information, des attitudes stratégiques nouvelles sont apparues — qu'on désigne d'ailleurs de plus en plus maintenant sous le vocable de « politique commerciale stratégique » —, qui laissent planer le risque de voir s'installer de véritables conflits technologiques entre les plus grandes puissances. En bref, on peut se demander, devant pourtant un immense potentiel d'avenir, si l'absence de volonté nécessaire à une véritable coopération économique dans le domaine ne sera pas la première source d'inefficacité.

[216]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

ALCHIAN, A. A. et WOODWARD, S. (1988), « The Firm Is Dead ; Long Live the Firm », *Journal of Economic Literature*, vol. 26, mars, 65-79.

ANTONELLI, C. (1984), « Multinational Firms, International Trade and International Télécommunications », *Information Economies and Policy*, vol. 4, n° 1, 333-343.

ANTONELLI, C. (1989), « Les nouvelles technologies de l'information et l'organisation industrielle. Expériences et tendances en Italie », dans OCDE, *Technologies de l'information et nouveaux domaines de croissance*, Paris, 1989, 87-108.

ARNOLD, E. et GUY, K. (1989), « Actions possibles pour promouvoir la croissance grâce aux technologies de l'information » ; dans OCDE, *Technologies de l'information et nouveaux domaines de croissance*, Paris, 1989, 147-221.

ARONSON, J. D. et COWHEY, P. F. (1988), *When Countries Talk : International Trade in Telecommunications Services*, Cambridge (Mass.), Ballinger.

BAUGHUM, A. et FAULHABER, G. R. (dir.) (1984), *Telecommunications Access and Public Policy*, Norwood (NJ.), Ablex publishing Corp.

BELL, D. (1973), *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books.

BROCK, G. W. (1981), *The Telecommunications Industry : The Dynamics of Market Structure*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

COASE, R. H. (1937), « The Nature of the Firm », *Economica*, novembre, 386-405.

COOPER, R. N. (1987), « Coopération économique internationale : panorama d'ensemble et coup d'œil sur l'avenir », dans OCDE, *Interdépendance et coopération dans le monde de demain*, Paris, 1987, 202-221.

COWHEY, P. F. (1990), « The International Telecommunications Regime : The Political Roots of Regimes for High Technology », *International Organisation*, vol. 44, n° 2, printemps, 169-199.

DAVID, P. A. (1990), « The Dynamo and the Computer : An Historical Perspective on the Modern Productivity Paradox », *American Economic Review*, vol. 80, n° 2, mai, 355-361.

DAVIDSON, W. H. (1987), « Japanese Telecommunications Policy : New Direction and Old Dilemmas », *Telecommunications Policy*, juin, 147-160.

DAVIDSON, W. H. (1988), *Trends in Telecommunication Networks : Regulatory Issues and the Outlook for the U.S. Information Economy*, miméo, University of Southern California, avril.

DOUGLAS, S. (1990), « The Reagan Era : An Overview of U.S. Telecommunications Policy », *Telematics and Informatics*, vol. 7, n° 1, 63-70.

DRAKE, W. J. (1988), « WATTC-88 : Restructuring the International Telecommunication Regulations », *Telecommunications Policy*, septembre, 217-33.

ENCAOUA, D. et KOEBEL, P. (1987), « Réglementation et déréglementation des télécommunications : leçons anglo-saxonnes et perspectives d'évolution en France », *Revue économique*, n° 2, mars, 475-520.

ENCAOUA, D. et MOREAUX, M. (1987), « L'analyse théorique des problèmes de tarification et d'allocation des coûts dans les télécommunications », *Revue économique*, n° 2, mars, 375-414.

ESTRIN, D. (1987), « Interconnection of Private Networks : A Link Between Industrial and Telecommunications Policy », *Telecommunications Policy*, septembre, 247-58.

EVANS, D. S. (dir.) (1983), *Breaking up Bell : Essays on Industrial Organisation and Regulation*, Amsterdam, North-Holland.

FAULHABER, G. R., NOAM, E. et TASLEY, R. (dir.) (1986), *Services in Transition : the Impact of Information Technology on the Service Sector*, Cambridge (Mass.), Ballinger.

FEKETEKUTY, G. (1990), « The Information Economy and the Global Market : Challenges for the United States », *Telematics and Informatics*, vol. 7, n° 1, 71-79.

FEKETEKUTY, G. et HAUSER, K. (1986), « The Impact of Information Technology on Trade in Services », dans G. R. FAULHABER, E. M. NOAM et R. TASLEY (dir.), *Services in Transition : the Impact of Information Technology on the Service Sector*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 81-97.

GERSHON, R. A. (1990), « Global Cooperation in an Area of Deregulation », *Telecommunications Policy*, juin, 249-259.

HEPWORTH, M. (1986), « The Geography of Technological Change in the Information Economy », *Regional Studies*, vol. 20, n° 5, 407-424.

ITO, Y. (1986), « Telecommunications and Industrial Policies in Japan : Recent Developments », dans M. S. SNOW (dir.), *Marketplace for Telecommunications : Regulation and Deregulation in Industrialized Democracies*, New York, Longman, 201-230.

JOHNSON, L. L. (1987), « Excess Capacity in International Telecommunications », *Telecommunications Policy*, septembre, 281-95.

JUSSAWALLA, M. (1987), « The Race for Telecommunication Technology. The USA v Japan », *Telecommunications Policy*, septembre, 297-307.

KAHN (1984), « The Future of Access », dans A. BAUGHUM et G.R. FAULHABER, *Telecommunications access and public policy*, Norwood (NJ.), Ablex publishing Corp., 245-53.

LANGDALE, J. V. (1985), « Electronic Funds Transfers and the Internationalisation of the Banking and Finance Industry », *Geoforum*, vol. 16, n° 1, 1-13.

LANGDALE, J. V. (1989a), « The Geography of International Business Telecommunications : The Role of Leased Networks », *Annals of the association of american geographers*, vol. 79, n° 4, 501-22.

LANGDALE, J. V. (1989b), « International Telecommunications and Trade in Services : Policy Perspectives », *Telecommunications Policy*, septembre, 203-21.

[218]

MILGROM, P. et ROBERTS, J. (1990), « The Economics of Modern Manufacturing : Technology, Strategy, and Organization », *American Economic Review*, vol. 80, n° 3, juin, 511-528.

MILGROM, P., QUIAN, Y. et ROBERTS, J. (1991), « Complementarities, Momentum, and the Evolution of Modern Manufacturing », *American Economic Review*, vol. 81, n° 2, 84-88.

MITELKA, L. K. et DELAPIERRE, M. (1987), « The Alliance Strategies of European Firms in the Information Technology Industry and the Role of ESPRIT », *Journal of Common Market Studies*, vol. 26, n° 2, décembre 231-253.

NARJES, K.-H. (1988), « Towards a European Telecommunications Community : Implementing the Green Paper », *Telecommunications Policy*, juin, 106-108.

NOAM, E. M. (1986), « Telecommunications Policy on the Two Sides of the Atlantic : Divergence and Outlook », dans S. SNOW (dir.), *Marketplace for Telecommunications : Regulation and Deregulation in Industrialized Democracies*, New York, Longman, 255-74.

NORA, S. et MINC, A. (1978), *L'informatisation de la société*, Paris, La Documentation française.

OCDE (1987), *Les tendances du changement des politiques des télécommunications*, Paris, OCDE.

OCDE (1988), *L'industrie des télécommunications. Les défis des mutations structurelles*, Paris, OCDE.

OCDE (1990), *Trade in Telecommunication Network-Based Services*, Paris, OCDE.

PELTON, J. N. (1987), « International Telecommunications Competition in the Age of Telepower », *International Journal*, vol. 42, n° 2, 239-255.

PIORE, M. J. (1986), *Corporate Reform in American Manufacturing and the Challenge to Economic Theory*, miméo, MIT.

PORAT, M. (1977), *The Information Economy : Definition and Measurement*, OT special publications 77-12 (1), Washington, DC, US Department of Commerce.

RENAUD, J.-L. (1986), *The changing dynamics of the International Telecommunication Union*, thèse de doctorat, Michigan State University.

RICH, C. J. (1988), « European Telecommunications Policy : A U.S. View », *Telecommunications Policy*, mars, 2-7.

SCOTT, A. J. et ANGEL, D. P. (1988), « The Global Assembly-operations of U.S. Semiconductors Firms : A Geographical Analysis », *Environment and Planning*, vol. 20, 1047-1067.

WILLIAMSON, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications*, New York, The Free Press.

WILLIAMSON, O. E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, New York, Free Press, Londres, Collier Macmillan Publishers.

WOODROW, R. B. (1990a), « Telecom and Trade in Services — Never the Twain Shall Meet ? », *Transnational Data and Communications Report*, avril, 17-24.

WOODROW, R. B. (1990b), *Telecommunications Services as an Issue in the Uruguay Round Services Trade Negotiations : Where we are but where are we going ?*, paper presented at the 23<sup>rd</sup> Biennial Conference of the International Bar Association, septembre.

WOOLCOCK, S. (1984), « Information Technology : The Challenge to Europe », *Journal of Common Market Studies*, vol. 22, n° 4, juin, 315-31.

WU, C.-S. (1988), *Strategic Alliances in Global Technological Competition : Cases of Computers and Telecommunications Industries*, thèse de doctorat en management, Université de Californie, Los Angeles ; Ann Arbor, Mich., University Microfilms International, 1990.

[220]

[221]

**Deuxième partie**  
**La mondialisation des marchés**  
**et la tentation du laissez-faire**

**8**

---

“L’évolution du système financier  
international et son impact  
dans les années ’90.”

**Bernard ÉLIE**

[Retour à la table des matières](#)

Bulles financières, endettement généralisé, krach boursier, les événements du monde financier sont de plus en plus au-devant de la scène économique. L'influence de ce monde sur notre quotidien est maintenant très évidente, compte tenu du lourd tribut que l'on doit lui verser. L'énorme ponction de richesses faite par le secteur financier constitue une épargne forcée détournée d'activités productives ou de la consommation. Mais au-delà de ces constatations générales, il n'existe pas d'analyse qualitative de l'évolution du système financier international.

Ce texte propose une périodisation de l'évolution du système financier international depuis 30 ans. Cette périodisation repose sur l'observation des méthodes utilisées par les institutions financières pour ajuster leurs activités en fonction de l'évolution du risque sur les marchés. Par affinité avec la comptabilité, les ajustements observés se sont traduits directement sur le bilan des entreprises financières ; dans un premier temps à l'actif, puis au passif. Il distingue trois phases

d'évolution marquées par des changements qualitatifs très significatifs, en insistant particulièrement sur les événements récents. Puis, il analyse les effets de cette évolution des marchés financiers sur l'efficacité des politiques monétaires et financières. Mais, auparavant, un rappel du contexte des événements s'impose.

### ***LES LIQUIDITÉS INTERNATIONALES : LA PRIVATISATION DE LA DÉTENTION***

La privatisation de la détention des liquidités internationales est liée à la création, il y a 30 ans, d'un marché financier international privé : [222] l'euromarché. Traditionnellement, jusqu'aux années 60, les termes liquidités internationales correspondaient à l'ensemble des moyens financiers détenus par les autorités monétaires de chaque pays pour régler les soldes des échanges internationaux de ses résidents. Liquidités internationales et réserves officielles se confondaient alors. Dans tous les pays, les autorités monétaires, comme gardiennes de la valeur de la monnaie nationale, conservaient ainsi les moyens de paiements devant être utilisés au besoin dans les relations du pays avec le reste du monde, conformément à la vision de Bretton Woods. Avant l'avènement de l'euromarché, les autorités monétaires avaient donc un certain nombre de responsabilités précises. Tout d'abord, elles étaient les uniques détentrices des liquidités internationales. Répondant aux transactions commerciales, elles alimentaient en liquidités, c'est-à-dire en devises étrangères, le marché des changes. Cette prérogative leur accordait, d'autre part, le pouvoir et la responsabilité de déterminer le taux de change et de financer le solde de la balance des paiements. Le développement de l'euromarché comme marché autonome de devises, et en particulier de dollars, bouleversera l'ordre établi.

La création d'un marché financier international, ou plutôt d'un marché transnational, allait en effet sanctionner la mise sur pied d'un circuit financier hors du contrôle des autorités monétaires et remettre en cause les responsabilités exclusives de ces dernières. Parallèlement allait se mettre en place un ensemble d'institutions qui, peu à peu, aura une telle autonomie que sa propre reproduction en sera la principale raison d'être.

Certes, de tout temps un marché financier international a existé mais l'originalité de sa renaissance, 15 ans après la guerre, sous le nom d'euromarché, réside dans sa confrontation avec le système monétaire officiel, rigide, basé sur un étalon de change-or. Ce nouveau système financier s'oppose à la conception habituelle du rôle des États et à la vision strictement nationale des rapports internationaux, réduits à la simple sommation des activités nationales. Avec la création de l'euromarché, c'est un nouvel espace international qui vient s'ajouter aux espaces nationaux.

L'euromarché a pris naissance au tournant des années 50 et répondait alors à deux types d'impératifs. Le premier tenait au développement du commerce des firmes multinationales. Ce commerce entraînera une demande de liquidités fondée sur des critères autres que ceux des autorités monétaires. Il ne s'agissait plus alors d'assurer la stabilité des taux de change et l'équilibre des paiements, mais de [223] soutenir des opérations commerciales et financières privées. Le deuxième ensemble, lié au premier, tient à la remise en cause de l'ordre établi à Bretton Woods sur lequel les États-Unis exerçaient jusque-là une domination incontestée. La contestation de l'hégémonie américaine révélait l'essor de la puissance économique de l'Europe et du Japon et le début de la guerre entre ces trois puissances pour conserver ou occuper une place dominante dans l'économie mondiale. Cette crise de restructuration connut des phases diverses et des rebondissements auxquels le système financier privé répondit, soit en amplifiant les cycles, soit en profitant de la situation pour s'en nourrir et se développer. La plus remarquable adaptation fut celle des banques. Comme nous le verrons, la nature des opérations bancaires et leur position dans le système financier ont évolué en fonction des besoins des emprunteurs et de la situation économique générale dans un contexte global de déréglementation progressive des marchés. C'est un point qu'il convient de souligner dès à présent, cette déréglementation devant être perçue comme un effet et non comme une cause de l'évolution du système financier international.

Essayons de préciser comment a évolué le système financier international depuis 30 ans. Pour ce faire, nous pouvons distinguer trois phases. Chacune d'elles révèle un mode de fonctionnement spécifique du système et des formes particulières d'adaptation aux situations nouvelles et aux risques nouveaux. Chacune correspond aussi à des accélérations précises du processus de privatisation de la détention des

liquidités internationales et donc de l'endettement qui l'accompagne. Chacune enlève enfin aux politiques monétaires et financières une part toujours plus grande de leur efficacité. La première phase va de 1958 à 1972 ; la seconde, de 1973 à 1981 ; la troisième, de 1982 à aujourd'hui.

*La mise en place de l'offre primitive  
de liquidités (1958-1972)*

La première phase correspond au développement des activités de l'euromarché sous l'impulsion de firmes multinationales et d'une économie américaine à la recherche de nouveaux modes de financement et de voies de contournement des politiques monétaires restrictives de la Réserve fédérale.

La création de l'euromarché et son développement ont en effet d'abord constitué une réponse du secteur privé à la gestion publique des liquidités internationales. Compte tenu du développement des [224] activités internationales, le secteur privé devait s'assurer d'une alimentation autonome en liquidités par de nouveaux circuits financiers, ce que lui permettaient difficilement les structures et les institutions monétaires officielles héritées de Bretton Woods.

Dès les années 50 et jusqu'au début des années 70, la croissance de l'euromarché répondra essentiellement aux besoins de financement du commerce international et au déploiement des firmes multinationales. Cette première période se distingue par la mise en place de crédits bancaires internationaux qui resteront somme toute assez classiques sauf peut-être sur le plan de la dimension de ces prêts. Il s'agissait alors de structurer une offre privée de liquidités parallèlement à celle du secteur officiel. Cela aura pour effet de saper l'un des fondements même du système monétaire international officiel : le contrôle de la liquidité. Les contraintes de Bretton Woods furent contournées et, finalement, le système d'étalon de change-or s'effondrera devant la montée du marché financier privé. Les autorités monétaires devaient perdre peu à peu le contrôle du stock et des flux financiers.

Ce que l'on appela dans les années 60 la crise du système monétaire international tiendra justement à cette confrontation entre les détenteurs privés et des détenteurs officiels de liquidités internationales (Élie,

1989, 89). La perte de contrôle du stock de liquidités par les autorités minait leur capacité d'intervention sur les marchés des changes et remettait ainsi en cause le maintien des parités fixes de change telles qu'elles étaient définies par les statuts du Fonds monétaire international. L'érosion des pouvoirs d'intervention des autorités monétaires sur les marchés des changes sonnera bientôt la fin des parités fixes. Dix ans suffirent pour détruire l'édifice construit à Bretton Woods. Pour contrer la spéculation contre le dollar américain, les autorités monétaires créèrent, dans un premier temps, un « Pool » de l'or, puis, devant les insuffisances de cette mesure, elles instaurèrent un double marché de l'or (1968), un marché privé et un marché officiel. La création des droits de tirage spéciaux (1970) sera la dernière étape avant l'abandon définitif du système des taux de change fixes. Ce qui devait se confirmer le 15 août 1971, lorsque l'administration du président Nixon supprima la convertibilité du dollar américain en or, fondement de tout le système d'étalon de change-or.

En fait, il est important de voir que dans un marché de liquidités abondantes et très mobiles, les banques commerciales pouvaient facilement trouver des sources de financement et de refinancement sans passer pour cela par les autorités monétaires nationales. Les banques se retrouvaient à l'abri des politiques restrictives des banques [225] centrales et pouvaient de façon induite créer une offre monétaire sans affecter les réserves officielles. Les autorités officielles se trouvaient ainsi à devoir partager leurs attributs de gestionnaire de la monnaie avec le marché, c'est-à-dire avec les grandes banques internationalisées. N'étant plus les uniques détentrices des liquidités internationales, les autorités officielles perdront ainsi la responsabilité de déterminer seules le taux de change et de financer ultimement le solde de la balance des paiements. Enfin, la transformation de ces liquidités internationales en monnaie nationale viendra accroître la masse monétaire en circulation dans les pays concernés, accroissement qui, en l'absence de mesures contraignantes, sera totalement hors du contrôle des banques centrales.

*L'endettement généralisé  
(1973-1981)*

Les années 60 virent donc l'émergence de nouveaux circuits financiers qui connurent une croissance considérable. Si l'on exclut les dépôts interbancaires, les doubles écritures, le stock privé de devises dépassera le stock officiel dès 1970. La prépondérance du secteur privé était alors définitivement établie.

La deuxième phase que nous pouvons identifier est celle qui, de 1973 à 1981, verra les activités du système financier international s'étendre à de nouvelles sphères auxquelles même les autorités monétaires auront recours !

La disproportion du stock privé de liquidités internationales par rapport à celui des autorités monétaires et l'importance des flux financiers ouvrent l'ère de l'instabilité des taux de change et d'intérêt. Cette période se caractérise, entre autres, par le recyclage des fameux pétrodollars, par l'apparition de l'inflation et par la forte augmentation des taux d'intérêt. Cette situation se traduit au bilan des institutions financières par des actifs de plus en plus substituables et entraîna la pratique généralisée des taux d'intérêt variables grâce à laquelle on pourra dorénavant transférer le risque du créancier au débiteur. Nous assisterons aussi au développement extrême des crédits bancaires classiques qui vont, au-delà des financements des années 60, s'étendre au financement du développement. Quant aux autorités monétaires, elles seront de plus en plus contraintes d'emprunter aux banques commerciales pour assurer une certaine stabilité des changes.

[226]

Il faut noter par ailleurs que la structure des crédits devient de plus en plus interbancaire et qu'elle constituera ainsi une chaîne très dense propre ici à la transmission d'un risque croissant.

Le développement des mouvements interbancaires rend en effet les différents acteurs beaucoup plus dépendants les uns des autres. L'élasticité de l'offre de prêts apparaît ainsi comme très grande et contribuera à engendrer une économie internationale d'endettement généralisé. La privatisation de la détention des liquidités internationales montrait ainsi qu'elle n'était pas là pour résoudre les déséquilibres financiers mais pour les financer. Les années 70 seront alors marquées par l'abandon de tous les mécanismes correcteurs et par l'illusion qu'il était possible de financer sans fin les déséquilibres extérieurs. Le système financier se concentre, éliminant les plus faibles par faillite,

particulièrement entre 1973 et 1976, période qui marquera le début de l'ère des taux de change flottants et des taux d'intérêt variables se gonfle des pétrodollars qu'il déversera alors dans les pays du tiers-monde, expérience qui s'avérera désastreuse pour tous, plus particulièrement pour les créanciers captifs.

Après les mesures Nixon, plusieurs tentatives de sauvetage du système de Bretton Woods furent faites, mais sans succès. Finalement, toutes les règles existantes furent abandonnées, en 1976, avec les accords de la Jamaïque et le deuxième amendement aux statuts du FMI. L'esprit et la lettre de Bretton Woods devenaient caducs.

Pour résumer, l'originalité des années 70 tient à l'abandon des taux d'intérêt fixes pour les taux variables ce qui aura pour conséquences de transférer le risque des créanciers aux débiteurs et d'éliminer en fait la notion de long terme. La période se terminera par la « fragilisation » des débiteurs mais aussi par celle des créanciers, l'actif des institutions financières (leurs avoirs) n'ayant plus la qualité désirée.

### *La marchandisation (depuis 1982)*

La troisième et plus récente phase d'évolution du système financier international se caractérise par la généralisation des politiques monétaires axées essentiellement sur la lutte contre l'inflation et les variations libres des taux d'intérêt et des taux de change à condition que les objectifs anti-inflationnistes soient respectés. On le comprendra, dans un monde dominé par la détention privée des liquidités [227] internationales, le contrôle de ces taux est des plus illusoire. Le marché se verra donc attribuer les pleins pouvoirs sur les taux d'intérêt et les taux de change.

La « fragilisation » du système se révèle dès le début de la période par ce qu'il est maintenant convenu d'appeler la crise d'endettement du tiers-monde. Les risques de rupture que faisait peser cette crise sur le système financier international incitèrent les banques à partager et à généraliser les risques de financement : ce sera la *marchandisation*, autrement dit, l'abandon du financement bancaire traditionnel et son remplacement par un financement par titres de plus en plus soumis aux

conditions des marchés financiers. L'élasticité de l'offre de prêts deviendra alors quasi infinie. Ces marchés des « instruments financiers dérivés », pour reprendre l'expression de la Banque des règlements internationaux (BRI, 1990, 162), vont connaître une expansion remarquable dans les années 80. La fermeture des marchés au tiers-monde ne sera pas un obstacle à leur développement, une nouvelle demande « solvable » prendra la relève avec le financement des déficits budgétaires et des déficits des comptes courants dans les pays industrialisés. Dans le secteur privé, l'engagement des institutions financières dans les opérations à effet de levier, c'est-à-dire dans des opérations de restructuration financière après acquisition par endettement, va accélérer cette nouvelle tendance que sera la *marchéisation*. Voyons un peu plus précisément ce qu'il en est de ce nouveau phénomène qui aura des conséquences considérables sur la stabilité et le fonctionnement des institutions et des marchés financiers internationaux (OCDE, 1988 ; BRI, 1986).

### ***LA MARCHÉISATION DU FINANCEMENT : LA DERNIÈRE ACCÉLÉRATION***

L'un des phénomènes les plus marquants des 15 dernières années, la marchéisation de l'intermédiation financière, couvre deux éléments très interdépendants : 1) l'ampleur croissante de l'intermédiation financière assurée par les banques à des conditions qui sont presque entièrement déterminées par le jeu des mécanismes du marché ; 2) l'ampleur croissante de l'intermédiation financière qui s'opère sur les « marchés » des capitaux, donc sans apparaître dans les bilans des banques et des institutions financières (OCDE, 1985, 28). La marchéisation, c'est donc ni plus ni moins la généralisation des financements aux prix du marché. Deux phénomènes lui sont liés : d'une part, les financements par émission de titres s'accroissent au détriment des financements bancaires traditionnels ; d'autre part, ces derniers sont [228] de plus en plus affectés par les conditions des marchés financiers (Régniez, 1989, 58).

*Les instruments financiers dérivés*

Il importe de noter que la marchéisation ne veut pas dire une réduction du rôle des banques, bien au contraire ; c'est plutôt à une mutation de leur rôle à laquelle nous allons assister. Le développement très important des activités bancaires dites *hors bilan* est le signe le plus évident de cette transformation.

Les activités hors bilan sont des opérations engagées mais non encore réalisées en matière d'échéance qui peuvent avoir une incidence à terme sur le bilan de l'entreprise <sup>89</sup>.

Un bilan présente la situation financière d'une entreprise et l'état de son patrimoine, incluant à l'actif tous les biens et les créances dont elle est propriétaire et, au passif, l'ensemble de ses dettes ou engagements. Le bilan est donc le résultat d'opérations déjà réalisées. Par nature, les activités hors bilan ne figurent pas au bilan, mais la défaillance de tiers pour qui une banque s'est engagée peut entraîner des difficultés financières et ainsi modifier son bilan à terme. C'est le cas, par exemple, quand une banque se porte garante d'une entreprise. Cet engagement ne figurera pas à son bilan mais la défaillance possible de l'entreprise fera apparaître par contre une perte qui, elle, sera enregistrée au bilan.

La grande volatilité des taux d'intérêt et des taux de change qu'a connue ces dernières années le système financier international va créer une demande pour des « instruments financiers dérivés » et appeler des stratégies de couverture plus efficaces. On assistera aussi à une autre tendance : la suppression des intermédiaires. Cela entraînera une concurrence croissante entre les banques, phénomène qui provoquera la réduction des marges bénéficiaires sur les opérations traditionnelles et la nécessité de sources nouvelles de revenus. Enfin, les modifications importantes dans la distribution géographique des flux nets d'épargne et d'investissement au niveau international et les [229] changements

---

<sup>89</sup> Au Canada, les opérations hors bilan ne constituent pas à proprement parler une activité nouvelle pour les banques. Pendant de nombreuses années, ces dernières ont pris divers engagements et contracté des dettes potentielles mais, comme dans plusieurs pays, les normes comptables auxquelles les banques doivent se plier (celles de l'Institut canadien des comptables agréés [l'ICCA]) ne font pas référence aux opérations hors bilan. Un groupe de travail se penche actuellement sur la présentation et le traitement comptable de ces opérations (OCDE, 1988, 177).

dans le cadre réglementaire financier vont également contribuer grandement à l'innovation financière.

Ces éléments, combinés au développement de l'informatique et des télécommunications, ont stimulé et accéléré l'essor des nouveaux « instruments financiers dérivés », ceux-ci permettant aux entreprises de transférer le risque, d'augmenter globalement la liquidité internationale et de créer de nouvelles ouvertures aux prêteurs et aux emprunteurs tout en assurant des sources de revenus diversifiées aux entreprises financières.

Les principaux « instruments financiers dérivés », c'est-à-dire ceux que l'on peut qualifier d'activités hors bilan, sont les suivants :

- les garanties et lettres de crédit,
- les engagements de crédits,
- les contrats de change à terme,
- les *swaps* de taux d'intérêt et de monnaies étrangères,
- les ententes relatives aux taux d'intérêt futurs (FRA pour *Forward rate agreement*),
- les options sur monnaies étrangères et taux d'intérêt,
- les facilités d'émission de titres de créances (FEE ou NIF pour *Note Insurance Facilities*) et les facilités renouvelables à prise ferme (FRPF ou RUF pour *Revolving Underwriting Facilities*).

L'intérêt pour les institutions financières d'utiliser ces instruments réside dans la possibilité qu'ils offrent de segmenter les différents risques des opérations financières et de les transférer à d'autres. Ces possibilités d'échanges de créances ont entraîné l'homogénéisation des conditions offertes et l'interpénétration des marchés.

La taille du marché pour ces nouveaux instruments financiers ne doit pas être sous-estimée. Ainsi, selon la BRI, le volume moyen des opérations quotidiennes sur les contrats sur le dépôt à trois mois en eurodollars atteignait, en 1989, 185 milliards de \$ US, dont 160 aux États-Unis même. Le contrat euro-yen a enregistré un volume journalier moyen équivalent à plus de 25 milliards de \$ U.S. pour les deux premiers mois de 1990. Les contrats d'échange de taux d'intérêt et de devises avaient, respectivement, un encours de plus de 1 000 milliards

et de 300 milliards de \$ US à la fin de 1988. Les options de devises en avril 1989 produisaient un volume journalier de 22 milliards de \$ US (BRI, 1990, 163-169). Les banques ont donc dû s'adapter à des changements profonds, aussi bien dans la forme que dans la qualité des instruments financiers mis à la disposition des acteurs sur le marché.

[230]

### *Les effets sur les banques*

La marchandisation de l'intermédiation financière a modifié la nature des opérations bancaires et leur position dans le système financier. Les banques ne sont plus autant qu'avant des établissements bien à part et uniques en leur genre. Comme le niveau des encaisses de transactions et les dépôts d'épargne n'étaient pas très sensibles à de faibles variations des rendements, les banques disposaient en effet de ressources assez stables et pouvaient prévoir l'importance des retraits de manière assez précise. À mesure que la marchandisation a progressé, elles ont dû s'employer activement à trouver des fonds et sont devenues plus intégrées au reste du système financier. Les coûts des ressources des banques sont devenus aussi plus sensibles au marché et l'écart entre les prix de demande et les prix d'offre s'est réduit.

Avant la marchandisation des activités bancaires, la liquidité était fondée sur la non-synchronisation des paiements entre les dépôts et les crédits. L'évaluation par les banques des échéances et des coûts était relativement prévisible, donc à risque réduit. Avec la marchandisation, les coûts des ressources des banques sont devenus plus sensibles au marché, plus aléatoires, alors que les revenus de placements, soumis à des taux d'intérêt variables, sont eux aussi moins certains. Nous assistons dorénavant à une globalisation et à un décloisonnement de l'activité financière. Cette situation entraîne une plus grande concurrence sur les marchés, ce qui se traduit par une liquidité accrue des actifs, mais aussi, dans le cadre du système de taux d'intérêt variables, par des changements dans les conditions des contrats chaque fois que les taux d'intérêt se modifient. En fait, c'est la trésorerie de tous les agents, et non pas simplement celles des nouveaux emprunteurs ou

prêteurs, qui se trouve aussi affectée, directement et immédiatement. Les moindres mouvements affectent la stabilité des marchés.

### *Un risque généralisé croissant*

Les années 60 ont vu, comme nous l'avons dit, se développer un marché financier international de type classique ; les années 70 ont été marquées par le transfert du risque des créditeurs aux débiteurs, donc par la vulnérabilité des emprunteurs face aux conditions du marché ; les années 80, elles, ont été marquées par la grande fluidité des sources de liquidités. Cette fois, la vulnérabilité n'est pas du côté de l'emprunteur mais du côté des institutions financières.

[231]

Après que les sources de liquidité des emprunteurs se soient avérées plus difficiles, c'est maintenant celles des prêteurs qui deviennent moins prévisibles. Globalement, les bilans se fragilisent. Comme l'écrira Jean-Claude Paye, secrétaire général de l'OCDE, dans sa préface à une étude sur les nouveaux instruments financiers :

Les nouveaux instruments financiers [...] présentent de nombreux avantages pour les opérateurs [...] Mais, en même temps, ces instruments sont eux-mêmes porteurs de risques : risque de défaillance de la contrepartie, risque de liquidité et risques liés aux taux d'intérêt et de change. Ces risques, bien qu'ils puissent avoir des répercussions importantes sur les résultats et la situation financière des entreprises, n'apparaissent souvent pas dans leurs états financiers. (OCDE, 1988, 3)

Tout se passe donc comme si la complexification des échéances réalisées avait entraîné une fragilité plus grande du système en lui faisant courir un risque croissant sans que l'on puisse percevoir clairement l'état de la situation au niveau des institutions financières elles-mêmes, vu qu'elles sont hors de contrôle.

Rousseau (1985) a tenté de définir la notion de risque croissant et de l'appliquer à l'activité bancaire. Cette notion de risque croissant avait déjà été élaborée par Kalecki (1937) au niveau de la firme, celui-ci avançant l'hypothèse qu'il y aurait une liaison entre la taille d'un investissement et le risque relatif au rendement attendu ; le risque

augmenterait avec la taille de l'investissement, plus précisément le risque marginal serait une fonction croissante de l'investissement. En remplaçant le mot investissement par variation de l'encours du crédit, ce principe peut s'étendre à l'activité bancaire.

Il apparaît en effet clairement que le développement du marché bancaire international a été réalisé sans que chaque institution ne s'inquiète individuellement du risque que ses prêts pouvaient faire courir à l'ensemble du système. Il faut ajouter à cela que la longueur des chaînes de transaction ne facilite pas ce genre de prévision. Mais, simultanément, la longueur de ces chaînes rend le système plus fragile, plus nombreuses étant alors les banques qui peuvent être affectées par la défaillance de l'une d'entre elles. Sans aller jusqu'au cas de faillite, une crise de liquidité peut voir ses conséquences amplifiées par l'interdépendance des institutions participant au système bancaire international (Rousseau, 1985, 54).

La stratégie consistant à multiplier le nombre de débiteurs pourrait paraître comme une défense contre le risque de défaillance. Mais la généralisation de ce phénomène, la marchéisation, produit l'effet [232] contraire en rendant permanent les risques d'illiquidité et d'insolvabilité de l'ensemble du système. En effet, la mondialisation, ou la globalisation, des circuits monétaires et financiers permet certainement la transmission du risque et, à première vue, cela pourrait réduire le risque global en le diluant entre les différents acteurs. Le problème, c'est que la transformation qualitative des éléments du bilan, en accroissant la variabilité du coût des ressources et du rendement des placements au marché, la marchéisation, augmente le niveau de risque. De plus, comme ce processus s'accompagne également d'une croissance des transactions, le risque s'en trouve amplifié d'autant. Dans un contexte de taux d'intérêt variables, le risque n'est plus uniquement du côté des débiteurs, mais aussi du côté des prêteurs, comme effet rétroactif du risque des débiteurs.

La croissance phénoménale de l'activité de prêts sur les marchés internationaux nous donne un bon exemple de ce processus d'amplification du risque. Les prêts ont presque quintuplé dans la dernière décennie passant de 1 274,4 à 6 163,6 milliards de \$ US, mais les opérations interbancaires sont les principales responsables de cette croissance. Elles ont été multipliées par plus de sept en 10 ans contre près de trois fois et demie pour les prêts nets accordés aux autres

institutions. Aujourd'hui, sur les marchés internationaux de prêt, la grande majorité des activités sont réalisées par et pour les banques, à environ 60 %. L'imbrication des institutions prêteuses les rend de plus en plus solidaires.

### ***LA POLITIQUE MONÉTAIRE DEVANT LA MARCHÉISATION***

Devant la globalisation des marchés et l'importance de la transmission de ces effets sur les différents pays, la politique monétaire subit des contraintes nouvelles. En effet, compte tenu de la fragilité des marges bénéficiaires des institutions financières, la fluidité des actifs et des engagements, les banques ont développé une gestion de leur portefeuille qui entraîne des flux de liquidités de plus en plus considérables. Pour les institutions financières, chaque titre doit donner un rendement optimal en fonction de leurs propres contraintes de liquidités à court terme. À court terme — le long terme n'existe plus en économie financière —, nous savons que le rendement recherché par l'investisseur international est fonction, d'une part, de l'écart entre les taux de change au comptant et les taux à terme et, d'autre part, de l'écart entre les taux d'intérêt nationaux et ceux du reste du monde. La moindre variation du rendement anticipé, par variation des taux [233] de change ou d'intérêt, entraîne des ajustements de portefeuille et donc des mouvements de capitaux et des opérations de change qui peuvent amener des fluctuations importantes du taux de change. D'autre part, compte tenu de la priorité accordée à la lutte contre l'inflation par les autorités monétaires, la stabilisation du taux de change se fera par le taux d'intérêt, celui-ci n'est plus un objectif mais un instrument de la politique monétaire utilisé pour assurer la stabilité du taux de change, gage d'un niveau des prix plus assuré. Les autres instruments classiques sont inefficaces par rapport aux marchés financiers.

Dans une petite économie comme celle du Canada, cette nouvelle approche a eu pour effet d'entraîner un relèvement permanent des taux d'intérêt. Les événements des deux premiers trimestres de 1990 sont à ce sujet des plus révélateurs. Ainsi, les 11 et 18 janvier 1990, la baisse totale de 0,30 % du taux d'escompte par rapport à celui de la semaine

précédente, de 12,44 % à 12,14 %, a entraîné une chute importante du taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain. Pour revenir, le 25 avril, à la valeur du 10 janvier, la Banque du Canada dû augmenter le taux d'escompte de 1,63 point à 13,77 %. Les petites économies sont beaucoup plus sensibles aux besoins de rentabilité engendré par le marchandisation de l'intermédiation financière. Ce qui nous est confirmé par la Banque du Canada elle-même :

Je ne vous apprendrai rien en vous disant que les taux d'intérêt à court terme se sont réinscrits en hausse au Canada. Ce renversement de la situation est en partie imputable à la façon dont ont réagi les participants au marché monétaire [...]. Comme on pouvait s'y attendre, étant donné l'incertitude qui entourait l'évolution du taux de change, autrement dit la valeur future des investissements en dollars canadiens, les participants aux marchés monétaires se sont mis en quête de placements assortis de rendements plus élevés en guise de compensation pour le risque de change accru qu'ils entrevoyaient. Ce faisant, ils ont poussé à la hausse les taux d'intérêt à court terme. [...] Depuis, les taux d'intérêt sont relativement stables et le dollar canadien a regagné une bonne partie du terrain perdu. Les taux à court terme étant plus élevés qu'au début janvier, les conditions monétaires se sont légèrement resserrées depuis. (Banque du Canada, 1990c, 35-36)

Devant les signes d'atténuation des pressions de la demande, la Banque du Canada a permis, au milieu de janvier 1990, une certaine réduction des taux d'intérêt à court terme afin d'assouplir légèrement les conditions monétaires. Au même moment, le dollar canadien a [234] amorcé une chute d'une telle ampleur que la Banque a dû inverser le mouvement à la baisse des taux d'intérêt ! (Banque du Canada, 1990a, 31)

Il se produit donc une sorte d'effet de levier ou de cliquet, c'est-à-dire que toute chute des taux d'intérêt entraîne un mouvement plus que proportionnel du taux de change. Pour rétablir le niveau du taux de change, il faut une augmentation du taux d'intérêt de façon telle qu'après réajustement celui-ci se situe à un niveau plus élevé. Le graphique 2 nous montre bien cette situation. Pour rétablir le taux de change du dollar canadien à un niveau dit non inflationniste, le niveau du taux d'escompte n'a cessé de croître. On le constatera aussi, un deuxième palier se dessine après la baisse du taux de change en mai 1990.

Pour assurer une stabilité du taux de change, la Banque du Canada n'a d'autre choix que d'accepter une augmentation de l'écart avec les taux d'intérêt américains. Cet écart atteindra un niveau record de +5,76 % contre +3,91 % en début d'année (graphique 3). En plus d'assister à la soumission des autorités monétaires canadiennes au diktat des marchés financiers, qu'elles peuvent difficilement contourner, ces hausses des taux d'intérêt ont eu le double effet de rendre « les conditions monétaires » plus restrictives (Banque du Canada, 1990c, 36) et d'opérer une ponction de richesses au profit du secteur financier, les taux d'intérêt réels étant plus élevés au Canada qu'aux États-Unis, et ce malgré une inflation relativement semblable !

Pourquoi cet écart ? Comme nous l'avons dit, toute tentative pour réduire les taux d'intérêt entraîne une chute du taux de change plus que proportionnelle en raison des ajustements de portefeuille des institutions financières. L'effet de levier qui s'ensuit est le produit de la politique anti-inflationniste et du maintien du taux de change qui en résulte, et cela quel que soit le taux d'intérêt. La hausse du taux d'intérêt devient alors durable et ce dernier sera encore plus sujet aux caprices des marchés financiers.

### ***CONCLUSION :*** ***LA NÉCESSITÉ DES CONTRÔLES***

L'évolution du système financier international, depuis 30 ans, se caractérise bien sûr par une expansion énorme en volume et en types d'activité, mais surtout par l'imbrication de plus en plus conséquente des acteurs. La fragilisation de l'ensemble vient de la faiblesse du système lorsqu'un de ses maillons cède, un risque qui augmente avec [235] la croissance de l'interdépendance. La volatilité des taux de change et des taux d'intérêt, à la fois cause et effet de la marchandisation, est révélatrice de cette situation. La politique monétaire, limitée à la seule variation des taux d'intérêt, loin d'atténuer le problème, l'accroît.

L'endettement généralisé, particulièrement dans les pays industrialisés, et la fragilité du système financier international nous révèlent une structure financière mondiale très mal en point. Déjà la faillite aux États-Unis des Caisses d'épargne et de crédit (*Savings and*

*Loan Associations*), une perte de plus de 1 300 milliards de dollars, soit l'équivalent de la dette totale du tiers-monde, aura des conséquences dramatiques pour l'économie américaine et le reste du monde. Très sensibles aux variations des taux d'intérêt, leur bilan reposant sur des placements à long terme, ces institutions ont été les victimes de la déréglementation des années Reagan qui permit leur mutation d'institutions prudentes qu'elles étaient jusque-là en audacieuses opératrices sur des marchés à hauts risques. Cet exemple est-il annonciateur d'un phénomène plus large ?

La nécessité de contrôles s'impose. Contrôle des institutions financières, d'abord par une comptabilité adaptée à leurs activités mais aussi et surtout par un retour au cloisonnement de leurs champs d'opération. Contrôle aussi de la qualité de leurs prêts et de leurs achats de titres, donc également contrôle des flux financiers aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Contrôle enfin des activités en devises étrangères. L'absence de contrôle des flux d'investissements constitue aujourd'hui un facteur grave d'instabilité pour les pays industrialisés comme cela l'est pour les pays du tiers-monde. Il y a urgence d'agir, quitte à aller à l'encontre des principes libéraux. Un changement radical dans la conception et la gestion du système monétaire et financier international doit intervenir. En fait, il s'agit de transformer un système jusqu'ici fondé sur la bilatéralité en un système qui reposerait sur une multilatéralité des monnaies, comme John Maynard Keynes le proposait à Bretton Woods à la fin de la guerre.

Keynes voulait doter l'économie internationale d'institutions monétaires et financières pour répondre, par une offre de monnaie internationale et par un contrôle des flux de capitaux, aux besoins de l'investissement et des encaisses liquides. C'était reconnaître dans l'économie internationale, comme pour les économies nationales, l'expression des demandes effectives des préférences pour la liquidité. Contrôle de l'offre de monnaie internationale, des prix et des stocks des matières premières, régulation conjoncturelle et aide aux pays en [236] développement, voilà tout un programme de « gouvernement mondial », comme disait Keynes. (Keynes in Moggridge, 1980, vol. XXV, 168-195)

Le but de tout système monétaire international est d'assurer l'homogénéité, donc la convertibilité des différentes monnaies nationales entre elles. Au niveau national, la structure de paiement est

dominée par le rôle de la monnaie centrale qui assure l'homogénéité des différentes monnaies privées entre elles, celle des banques commerciales, en garantissant leur convertibilité et donc leur reconnaissance sociale. De même, au niveau international il doit exister une unité monétaire qui favorise la liberté, la permanence et la stabilité des paiements en permettant l'homogénéisation des devises de chaque pays. Un tel système suppose la multilatéralité des paiements à travers une unité de compte et de paiement différente de celles des acteurs qui doivent utiliser ce processus d'homogénéisation pour garantir leur reconnaissance sociale à l'échelle mondiale. La création d'une véritable monnaie internationale distincte de toutes les monnaies nationales s'impose donc pour confirmer la multilatéralisation des règlements.

Le plan Keynes de 1943 se fondait sur cette multilatéralité des paiements, et ce contrairement à l'accord final de la conférence de Bretton Woods qui consacra la bilatéralité des paiements. Le plan visait précisément à éviter ce scénario, source de déséquilibres futurs (Keynes, 1943). Or, l'Accord de Bretton Woods a mis une monnaie nationale, le dollar américain, au centre du système et obligé ainsi chaque pays à définir la parité de sa monnaie par rapport au dollar des États-Unis, lui-même défini en or. De ce fait, la défense de cette parité ne se faisait que vis-à-vis du seul dollar. Il suffisait d'intervenir sur un marché unique, celui de la monnaie nationale contre le dollar des États-Unis. Le dollar devint la liquidité à détenir aussi bien pour les autorités monétaires que pour les banques commerciales. Le dollar américain, en devenant monnaie internationale, nécessitera la création d'un marché privé des dollars qui, par définition, tentera de se développer hors des contraintes légales de contrôle des liquidités imposées par l'Accord de Bretton Woods. L'euromarché induit par le système de Bretton Woods sera aussi la cause de sa destruction. Les États-Unis, par l'intermédiaire de leur système bancaire, sont devenus la banque centrale du monde. Le problème qui en résulte c'est que la privatisation du processus se trouve de fait fondée sur une régulation différente de celle qui devrait être nécessaire à tout système monétaire, qu'il soit national ou international.

[237]

La conception de John Maynard Keynes, fondée sur la multilatéralité des paiements, est certainement toujours d'actualité, même dans un monde que l'on dit de privatisation et de

déréglementation où la socialisation des monnaies privées doit rester privée.

[238]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

BANQUE DU CANADA (1990a), *Rapport du gouverneur au ministre des Finances et relevé de comptes pour l'année 1989*, Ottawa.

BANQUE DU CANADA (1990b), *Bulletin hebdomadaire de statistiques financières*, Ottawa, hebdomadaire.

BANQUE DU CANADA (1990c), *Revue de la Banque du Canada*, Ottawa, mensuel.

BRI (1986), *Recent Innovations in International Banking*, Bâle, BRI.

BRI (1990), *60e Rapport annuel*, Bâle, BRI.

ÉLIE, B. (1989), « Le retour du contrôle des flux d'investissements internationaux : l'ombre de John Maynard Keynes », *Interventions économiques*, automne-hiver, 1989-1990, n° 22-23, 81-98.

KALECKI, M. (1937), « The Principle of Increasing Risk », *Economica*, 440-447.

KEYNES, J. M. (1943), *The International Clearing Union*, discours devant les Lords, 18 mai, reproduit dans HARRIS, S.E. (1949).

MOGGRIDGE, D. (dir.) (1980), *The Collected Writings of John Maynard Keynes : Activities 1940-1944 ; Shaping the Post-War World ; the Clearing Union*, Londres, Royal Economic Society, MacMillan-Cambridge University Press, volumes XXV et XXVI.

OCDE (1985), *Le secteur bancaire et la politique monétaire*, Paris, OCDE.

OCDE (1988), *Nouveaux instruments financiers*, Paris, OCDE.

RÉGNIEZ, J. (1989), *Les nouveaux produits financiers*, Paris, La Découverte.

ROUSSEAU, J. M. (1985), « Risque croissant et endettement », *Économies et sociétés*, Paris, Cahiers de l'ISMEA, Série MO, n° 5, 53-79.

[239]

Tableau 1  
Prêts bancaires internationaux dans les années 80  
(en milliards de \$ US)

| en fin d'année                   | 1989    | 1988    | 1986    | 1984    | 1981    | 1980    |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>prêts bancaires</i>           | 6 163,6 | 5 505,0 | 3 221,1 | 2 629,9 | 1 542,0 | 1 274,4 |
| (indice de croissance, 1980=100) | 484     | 432     | 253     | 206     | 121     | 100     |
| <i>duplications</i>              | 3 523,6 | 3 115,0 | 1 451,1 | 1 344,9 | 602,0   | 499,4   |
| ( % des duplications)            | 57,17   | 56,58   | 45,05   | 51,14   | 39,04   | 39,19   |
| <i>prêts bancaires nets</i>      | 2 640,0 | 2 390,0 | 1 770,0 | 1 285,0 | 940,0   | 775,0   |
| (indice de croissance, 1980=100) | 341     | 308     | 228     | 166     | 121     | 100     |

Sources : Banque des règlements internationaux, *Rapport annuel*, diverses années.

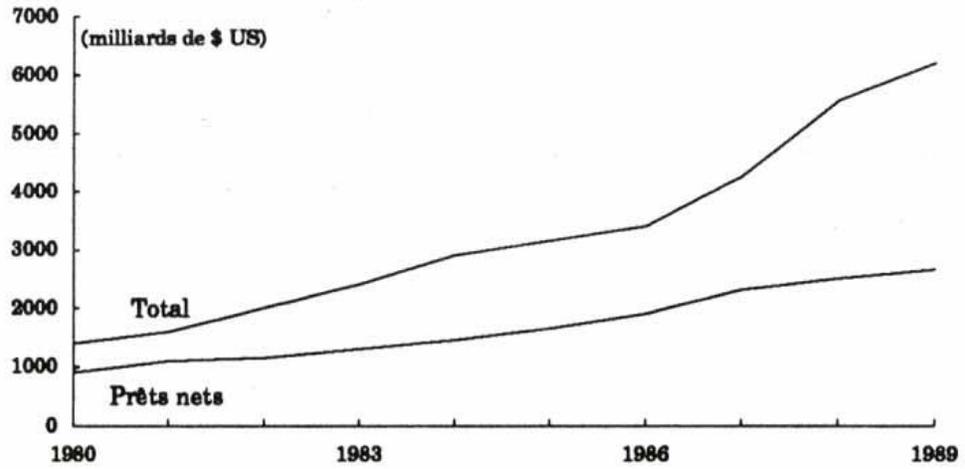
Tableau 2  
Variations du taux d'escompte et du taux de change  
au Canada entre le 10 janvier 1990 et le 30 mai 1990

|   | Taux<br>d'escompte | Taux de change<br>(dollars canadiens<br>pour un dollar US) |
|---|--------------------|--|
| janvier   | 10                 | 12,44  |
|   | 17                 | 12,43  |
|   | 24                 | 12,14  |
| <i>variation entre le 1<sup>er</sup> et le 24 janvier</i> | <i>-0,30</i>       | <i>+ 0,0272</i>  |
| février   | 28                 | 13,25  |
| mars  | 28                 | 13,38  |
| avril   | 25                 | 13,77  |
| <i>variation entre le 24 janvier et le 25 avril</i>       | <i>+ 1,63</i>      | <i>-0,0244</i>   |
| mai   | 2                  | 13,80  |
| mai   | 30                 | 14,05  |

Source : Banque du Canada, *Bulletins hebdomadaires de statistiques financières*.

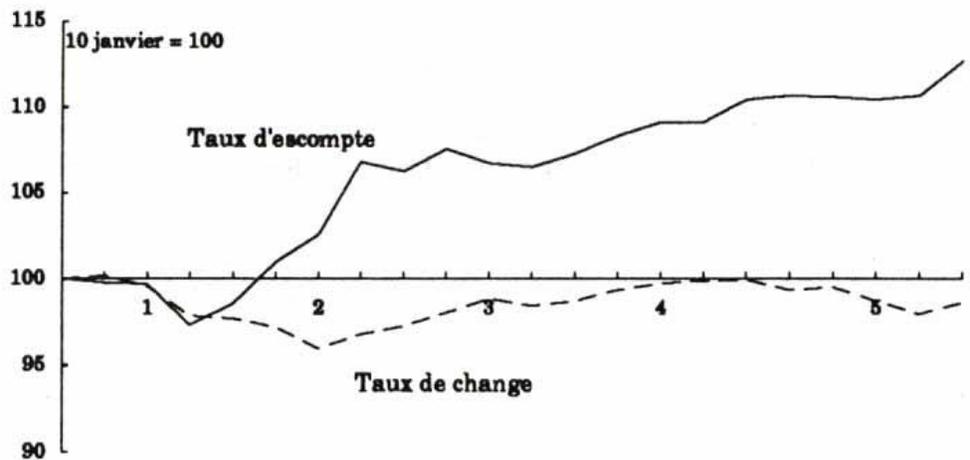
[240]

Graphique 1  
Prêts bancaires internationaux et opérations interbancaires, 1980-1989



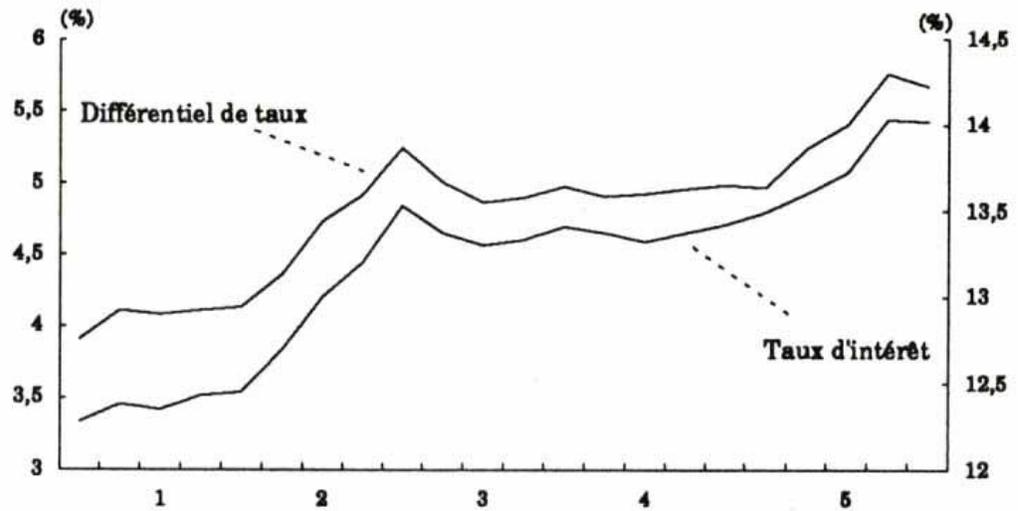
Sources: Graphique 1 : Banque des règlements internationaux; Graphiques 2 et 3 : Banque du Canada

Graphique 2  
Taux d'escompte et taux de change, Canada, \$ Can / \$ US, janvier à mai 1990



Sources: Graphique 1 : Banque des règlements internationaux; Graphiques 2 et 3 : Banque du Canada

**Graphique 3**  
 Taux d'intérêt sur les papiers commerciaux des entreprises différentiel  
 avec les taux américains, Canada, janvier à mai 1990



Sources: Graphique 1 : Banque des règlements internationaux; Graphiques 2 et 3 : Banque du Canada

Sources : Graphique 1 : Banque des règlements internationaux ; Graphiques 2 et 3: Banque du Canada

[241]

**Deuxième partie**  
**La mondialisation des marchés**  
**et la tentation du laissez-faire**

**9**

---

**“Le casino monétaire  
international.”**

**François MOREAU**

[Retour à la table des matières](#)

Insister sur la mondialisation et la globalisation toujours plus poussées de la production, du commerce et de la finance relève désormais du lieu commun. Cependant, cette intégration mondiale croissante ne s'accompagne pas d'un renforcement correspondant d'autorités politiques ou monétaires internationales. La situation se caractérise plutôt par une contradiction de plus en plus aiguë entre l'unité croissante du système capitaliste sur le plan économique, et sa division maintenue, voire accentuée, sur le plan politique. L'autorité monétaire en particulier reste l'apanage des États nationaux. C'est là une limite interne insurmontable du système capitaliste international, à savoir la contradiction entre l'internationalisation des forces productives, qui se traduit par la circulation internationale croissante des marchandises et des capitaux, et sa structuration politique en États-nations, qui empêche l'émergence d'une monnaie mondiale, à moins qu'un État hégémonique ne soit en mesure d'imposer sa propre monnaie dans ce rôle. Les États-Unis y sont parvenus pendant quelques décennies, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Mais la remontée du Japon et l'affirmation d'une Europe sous direction allemande ont fait surgir deux concurrents au dollar, pendant que la mondialisation allait de l'avant (Parboni, 1981).

Le système de taux de change fixe établi à Bretton Woods en 1944 a, comme on le sait, dû être officiellement abandonné en 1976. En théorie, le flottement généralisé devait amener l'alignement des diverses monnaies sur les « parités de pouvoir d'achat » (PPA) et refléter ainsi les prix relatifs des marchandises et des services entrant dans le commerce international des divers pays. Par la suite, les devises devaient fluctuer en fonction des différentiels de taux d'inflation entre les divers pays.

Le moins qu'on puisse dire, c'est que ce processus de convergence et de stabilisation des taux de change autour des PPA ne s'est guère [242] produit au cours des années 70 et 80. Au-delà de la difficulté technique d'établir les PPA des différentes devises, on s'entend pour reconnaître qu'elles ont rarement correspondu aux taux de change des principales devises clés du système, à commencer par le dollar américain. La plupart du temps, ces dernières ont affiché soit une forte surestimation, soit une sous-estimation marquée, et cela malgré les efforts plus ou moins velléitaires des banques centrales pour stabiliser les devises.

Cette instabilité monétaire se plaçait dans le contexte du développement d'une « économie de casino » dans les années 80, marquée par la spéculation immobilière effrénée, la « financiarisation », les acquisitions avec effet de levier, les obligations à rendement élevé, la formation d'un marché secondaire de la dette du tiers-monde, et, bien sûr, la spéculation sur les devises. Mais ce régime monétaire international devient dysfonctionnel pour l'économie mondiale. C'est ce que nous voulons démontrer dans la suite du texte.

## ***UN FLOTTEMENT BIEN ENCADRÉ***

En fait, les autorités monétaires n'ont jamais laissé les monnaies flotter librement ; il s'agissait au mieux d'un flottement « sale » (*dirty float*). Selon la compilation des arrangements monétaires faite par le Fonds monétaire international (FMI), il y avait, en 1989, seulement 18 devises classées dans la catégorie du « flottement indépendant » sur un total de 152 (FMI, 1989). Mais cela comprenait les États-Unis, le Japon, la Grande-Bretagne et le Canada, soit quatre des sept principales

puissances capitalistes. Les trois autres membres du G-7 (France, Grande-Bretagne, Italie) étaient liées au Système monétaire européen dominé par le mark allemand sur lequel les autres devises de la communauté doivent s'aligner comme tous les experts le reconnaissent.

La grande majorité des devises du monde se trouvent liées, soit au dollar, soit au mark, directement ou indirectement. Ainsi, en 1989, 33 devises étaient directement liées au dollar américain et quatre avaient un flottement limité autour du dollar. Huit devises de la Communauté européenne étaient liées au mark allemand par le biais du serpent monétaire européen (SME). De plus, 14 anciennes colonies françaises lui étaient reliées par l'intermédiaire du franc CFA. Dans le cas de 39 autres pays, le taux de change était fondé sur un panier de devises généralement dominé par leur principal partenaire commercial, soit l'Allemagne dans le cas des petits pays d'Europe, et les [243] États-Unis ailleurs, avec une certaine pondération pour le yen en Asie du Sud-Est. On trouvait aussi deux cas d'alignement sur le rand sud-africain (Lesotho et Swaziland) et deux cas d'alignement sur le dollar australien (Tonga et Kiribati), plus l'alignement du Bhoutan sur la roupie indienne (FMI, 1989).

En dépit de la place du Japon comme principal créancier mondial, le yen ne s'est pas encore imposé véritablement comme monnaie internationale. Bien entendu, son utilisation augmente dans la région asiatique où les gouvernements conservent maintenant de 10 à 30 % de leurs réserves étrangères en yens contre une moyenne mondiale de 7 %. Mais la formation d'un véritable bloc monétaire autour du yen n'est pas pour demain. Même Taïwan et la Corée du Sud continuent de lier leur devise au dollar américain plutôt qu'au yen, malgré le poids croissant de leur commerce avec le Japon <sup>90</sup>. Le commerce japonais lui-même reste libellé principalement en dollars américains, à la fois pour les exportations et les importations. C'est aussi le cas des investissements de portefeuille japonais à l'étranger, dans leur grande majorité. Tout cela crée un énorme volume d'activités de change entre le yen et le dollar, mais ce dernier continue de jouer le rôle principal dans la circulation financière internationale, même pour les capitaux japonais.

---

<sup>90</sup> « The biggest block to a yen block is that no one apart from the Japanese really wants it ». *The Economist*, A survey of the yen block, 15 juillet 1989.

Le dollar reste donc plus que jamais le pivot du système monétaire international. Selon une enquête effectuée à la demande de la Banque des règlements internationaux (BRI), pas moins de 90 % des activités de change réalisées en avril 1989 impliquaient le dollar américain et une autre monnaie. Au Japon, cette proportion atteignait 95 %. Les proportions les moins fortes se retrouvaient en Europe continentale, sans doute à cause du poids spécifique du mark allemand : 72 % en France, 69 % aux Pays-Bas et 54 % en Italie. Curieusement, l'Allemagne elle-même n'était pas couverte par cette étude (BRI, 1990).

En fait, il y a deux taux de change qui comptent vraiment dans le système monétaire actuel : le taux de change du dollar américain en yen d'une part, et le taux de change du dollar en mark d'autre part. Ces deux taux de change sont effectivement déterminés par un marché où circulent plusieurs centaines de milliards de dollars par jour. En dépit des efforts occasionnels des banques centrales pour freiner la montée ou la chute du dollar américain en jetant quelques [244] pauvres milliards dans le maelstrom monétaire international, le marché des changes semble incapable de susciter des taux de change stables, proches des PPA. Bien au contraire, loin de maintenir les devises à proximité de leur PPA par des réajustements mineurs continuels, comme l'avaient pensé les partisans du flottement généralisé des monnaies, le marché des changes a plutôt eu tendance à jouer au yo-yo avec les devises clés pour les envoyer, tantôt loin au-dessus, tantôt loin en dessous de leur PPA, au grand désarroi des spécialistes<sup>91</sup>. C'est ainsi que le dollar américain est passé de la sous-évaluation à fin des années 70, à la surévaluation au milieu des années 80 puis, à une nouvelle sous-évaluation. Le mark et le yen ont évidemment connu l'évolution inverse, de manière plus prononcée pour le yen. En fait, on peut dire que les taux de change n'ont correspondu qu'accidentellement aux PPA, et ce, pour des périodes de temps très courtes.

En guise d'illustration, le tableau 1 présente une estimation effectuée par la banque d'affaires américaine Goldman Sachs quant au taux de sous-évaluation du dollar américain par rapport aux autres monnaies

---

<sup>91</sup> « Les tentatives faites pour donner une explication satisfaisante des déterminants des taux de change sont jusqu'à présent restées vaines », affirme sans ambages Bixio Barenco dans la *Revue économique de l'OCDE*, Paris, automne 1990, 125.

des pays du G7 en octobre 1989. Ces résultats montrent clairement l'ampleur que peut prendre le désalignement des monnaies à l'heure actuelle.

Des déviations d'une telle ampleur n'ont pas manqué de susciter bien des interrogations, que ce soit sur les raisons de ces déviations ou sur les effets de surréaction (*overshooting*) enregistrés sur les marchés. Certes, les libéraux « intégristes » rétorqueraient que les taux de change en vigueur correspondent bel et bien à la valeur réelle du dollar, du yen ou du mark à chaque moment donné, puisque telles sont les valeurs que le marché engendre. Et tant pis pour les PPA théoriques ! Malheureusement, pour cette vision indulgente du marché des devises, les errances des taux de change ont un impact déstabilisateur assez prononcé sur le commerce des marchandises et contribuent à creuser et, maintenir des déséquilibres commerciaux insoutenables.

Il ne fait aucun doute que la surévaluation massive du dollar américain dans la première moitié des années 80 et, par le fait même, la sous-évaluation parallèle du yen ont largement contribué à creuser le déséquilibre des échanges entre ces deux pays, déséquilibre qui n'est pas encore résorbé en 1991 malgré le mouvement inverse des taux de change par la suite.

[245]

Sous la pression des industries américaines, désavantagées par un taux de change aussi élevé, les autorités de Washington se sont finalement rendues à la nécessité d'une intervention directe sur le marché des devises dans le but de corriger les taux de change. Les ministres des Finances des pays du G-5 en ont convenu lors de la rencontre du Plaza à New York en septembre 1985. Deux ans plus tard, cette intervention avait si bien réussi que le taux de change du dollar se trouvait en chute libre, et c'étaient maintenant les autres puissances qui s'inquiétaient de la dégradation de leur position concurrentielle par rapport aux États-Unis. La rencontre du G-5 au Louvre, en 1987, ne débouchera cependant sur aucune entente ferme pour stabiliser les taux de change.

Ces événements montrent à quel point les autorités monétaires ont perdu le contrôle du marché des changes. Leurs moyens d'intervention paraissent dérisoires face à l'ampleur de la circulation financière internationale. Quant au soi-disant impact psychologique de cette

intervention, on peut le relativiser, quand on sait qu'une grande partie des transactions en devises sont gérées automatiquement par ordinateur : environ 75 %, selon une analyse récente du *Bank Credit Analyst*<sup>92</sup>. On sait le rôle que ce genre de pratique a joué dans le krach boursier de 1987...

En fait, les interventions des banques centrales pour tenter de stabiliser le marché des devises sont elles-mêmes une source importante de profits spéculatifs. Dans la mesure où les autorités monétaires tentent réellement de freiner la hausse ou la chute d'une devise, elles sont conduites à intervenir contre le marché : acheter en période de faible demande quand les prix sont bas et vendre en période de forte demande plutôt que de conserver leur position et profiter de la hausse. Mais, dans les deux cas, elles n'ont d'autres choix que d'encaisser des pertes ou de renoncer à faire des gains. Bien entendu, les pertes des banques centrales sont des gains pour les agents privés avec qui elles réalisent ces transactions. « Dans une étude récente publiée par le Groupe des trente [...] plusieurs banques ont reconnu ouvertement que leurs gains sur les opérations de change se faisaient de façon disproportionnée au détriment des Banques centrales » (Moffit, 1983, 163). Dans ce contexte, la tentation est forte pour les banques centrales, surtout celles des puissances secondaires et mineures, de se comporter comme les banques privées et de chercher à faire des gains spéculatifs pour gonfler leurs réserves. Le système monétaire international se transforme en casino monétaire.

[246]

## ***LES FONCTIONS DE LA MONNAIE***

Pour comprendre ces phénomènes, il est nécessaire de revenir sur les fonctions de la monnaie. On peut distinguer cinq fonctions différentes jouées par la monnaie comme équivalent général d'une société marchande : mesure de valeur, moyen de circulation, moyen de paiement, instrument de thésaurisation, et forme du capital. Dans la sphère nationale, et avec la garantie de l'État, la monnaie remplit

---

<sup>92</sup> Voir à ce sujet, *The Economist*, 16 septembre 1989, 89.

simultanément ces cinq fonctions à condition qu'elle ne souffre pas de dépréciation galopante comme dans les périodes d'hyperinflation (Salama, 1989 ; 1990). Il en va autrement dans la sphère internationale où ces cinq fonctions de la monnaie sont inégalement développées sans qu'aucune autorité supranationale ne soit en mesure d'imposer une monnaie mondiale. Ce sont donc une ou plusieurs monnaies nationales qui remplissent ces fonctions dans la sphère internationale en fonction des rapports de force toujours changeants entre puissances et de la plus ou moins grande circulation des marchandises et des capitaux selon les régions et selon les périodes.

Il est vrai que le dollar américain a plus ou moins rempli la fonction de monnaie mondiale à partir des Accords de Bretton Woods en 1944. Il servait d'étalon de valeur fondé sur l'or à partir duquel étaient définies les autres monnaies. La place du dollar comme moyen de circulation des marchandises se fondait sur la position des États-Unis comme premier exportateur mondial, position maintenant contestée par l'Allemagne ; par contre, les prix de la plupart des matières premières sont toujours libellés en dollars, notamment le pétrole. Le rôle dominant du dollar comme moyen de paiement est venu de la position des États-Unis comme premier créancier du monde et comme principale source de financement extérieur, en dollars bien sûr. Ils sont maintenant le premier débiteur du monde, mais la majorité des créances internationales n'en restent pas moins libellées en dollars, y compris les leurs, sans parler de celles des pays du tiers-monde.

Le rôle de la monnaie comme instrument de thésaurisation trouve son équivalent international dans les réserves détenues par les autorités monétaires dans la mesure où elles sont bien stérilisées et non réinjectées dans le circuit financier. Là encore, le dollar a servi de monnaie de réserve internationale, en théorie avec la livre sterling. Cela a permis aux États-Unis de financer le déficit de leur balance des paiements en imprimant leur propre monnaie. Cette position s'est certes érodée avec le flottement des monnaies, mais les États-Unis conservent toujours le privilège régalién de régler 75 % de leurs importations dans leur propre monnaie, proportion de loin supérieure à [247] celle d'aucun autre pays (11 % pour le Japon en 1987 <sup>93</sup>). Le reste du monde est encore forcé de financer involontairement le déficit de la balance

---

<sup>93</sup> *The Economist*, « A survey of the yen block », 15 juillet 1989.

des paiements des États-Unis en encaissant des dollars. Quant à savoir combien de temps cette situation se prolongera, cela dépend maintenant de la position du dollar dans la circulation financière internationale.

### **LA ROTATION INTERNATIONALE DU CAPITAL-ARGENT**

On a trop souvent tendance à oublier un autre rôle de la monnaie, comme forme du capital qui se valorise en tant que capital-argent porteur d'intérêt, dans la circulation financière, c'est-à-dire dans le cycle A-A', où l'incrément provient ultimement du secteur réel de l'économie ; il s'agit d'un prélèvement opéré directement ou indirectement sur le surproduit social.

Le capital-argent qui se valorise dans la sphère internationale doit cependant passer par deux conversions monétaires successives, qu'elles soient du côté du prêteur ou de l'emprunteur. En effet, à moins de parler d'un pays où une monnaie étrangère a effectivement délogé la monnaie nationale en tant qu'équivalent général couramment utilisé, comme dans le cas des économies « dollarisées » d'Amérique latine, la valorisation du capital-argent emprunté en monnaie étrangère implique sa conversion dans la monnaie nationale. Les dollars américains empruntés par Hydro-Québec pour financer ses méga-projets dans le Nord doivent être convertis en dollars canadiens pour se transformer en main-d'œuvre, en ciment, en turbines, en générateurs et finalement en électricité, et les recettes de la Société en dollars canadiens doivent être converties à nouveau en dollars américains pour assurer le service de la dette. On obtient donc un cycle  $A_1 - A_2 - A'_2 - A'_1$  pour le capital-argent internationalisé.

Certes, cette chaîne de conversions peut se démultiplier presque à l'infini, avec le développement des options et des financements de contrepartie (*swaps*), mais nous partons ici du cas le plus banal. Ce dernier suffit déjà à faire apparaître deux autres variantes, soit  $A_1 - A_2 - A'_2$ , la diversification de portefeuille en devises étrangères, et  $A_1 - A_2 - A'_1$ , le gain de change purement spéculatif, venant d'une dévaluation de  $A_1$  pendant que le capital-argent se trouvait sous la forme de la devise  $A_2$ .

[248]

Le mouvement de déréglementation et de libéralisation des marchés financiers depuis la fin des années 70 a engendré une véritable explosion de la circulation financière internationale, maintenant débarrassée d'obstacles comme le contrôle des changes ou l'encadrement du crédit. Dans la plupart des pays, on a grandement assoupli ou complètement éliminé les limites aux placements étrangers autorisés de la part des grands investisseurs institutionnels. De sorte que ces derniers ont fortement accru leurs avoirs en devises étrangères dans une logique classique de diversification des actifs. Inversement, les règles interdisant ou limitant l'investissement extérieur dans divers secteurs d'activité ont aussi été fortement assouplies dans de nombreux pays, ce qui a favorisé un afflux de placements étrangers. Bref, c'est tout autant l'offre que la demande de placements en monnaies étrangères qui ont augmenté dans les années 80 sous l'impact de la déréglementation.

Parallèlement à ce développement, l'intégration croissante des marchés financiers internationaux, qui fonctionnent désormais 24 heures par jour, oblige les grandes entreprises qui veulent rester dans la course à entrer dans la voie de la globalisation. Tout en conservant et renforçant leur base nationale, gage le plus sûr de leur capacité concurrentielle, ces entreprises se font de plus en plus « mondiales » plutôt que simplement internationales, pour reprendre une distinction naguère utilisée par Michalet (1976). Elles ne se voient plus et ne se comportent plus comme des entreprises canadiennes ou américaines qui auraient aussi des activités dans d'autres pays, mais comme des firmes de classe internationale actives au niveau global, à partir d'une base principale qui, elle, se trouve dans un pays donné.

Dans cette situation, rien n'autorise à présumer que l'objectif ultime d'une entreprise financière « mondiale » soit de reconvertir son capital-argent dans la monnaie nationale du pays d'origine. Cette dernière n'a plus aucun statut privilégié pour une firme globale, ni comme point de départ ni comme point d'arrivée obligé de la rotation du capital-argent. Ce dernier peut être détenu et valorisé sous la forme de n'importe quelle monnaie nationale et converti à tout moment d'une monnaie à l'autre selon la rentabilité maximale disponible, et ce avec un minimum de restrictions institutionnelles.

Tout cela a engendré une véritable explosion du volume d'activités sur le marché des changes, comme le montrent les estimations du tableau 2 tirées d'études successives de la Banque des règlements internationaux.

[249]

Certes, ces chiffres sont sujets à caution ; la couverture de l'enquête n'est pas complète, elle porte chaque fois sur une seule journée, et l'estimation pour Londres, en 1986, s'appuyait sur une impression non quantifiée tirée d'entrevues. Mais ce qui reste frappant, c'est la disproportion massive et croissante entre le volume quotidien du marché des changes d'une part, et le volume quotidien du commerce mondial d'autre part. En 1989, ce dernier représentait à peine 1 % des activités de change ! Même en supposant que chaque transaction commerciale génère deux conversions monétaires ou davantage, il reste que cela ne peut expliquer qu'une fraction de l'activité globale sur le marché des changes ; une fraction qui, par surcroît, est décroissante. Entre 1983 et 1989, le commerce mondial a crû de 76 % en dollars courants, tandis que l'activité du marché des changes était multipliée apparemment par sept.

### ***UNE QUESTION DE RAPPORT DE FORCE***

Selon les enquêtes de la BRI, les transactions avec la clientèle non bancaire ne comptaient que pour 10 % du total en 1986 à New York et à Londres, et 30 % à Tokyo. Encore en 1989, l'activité interbancaire comptait pour plus des trois quarts du marché des changes. On est donc amené à conclure que l'activité de change se place principalement dans une logique financière pure et non pas dans une logique commerciale. Ce qui aide sans doute à comprendre pourquoi les taux de change peuvent rester si éloignés des PPA. En effet, « Les brasseurs d'argent sont davantage susceptibles d'être influencés par les rendements réels que par les écarts de coût de la vie entre divers pays <sup>94</sup> ».

---

<sup>94</sup> *The Economist*, 10 mars 1990, 86.

La détermination des taux d'intérêt est un autre domaine où les modèles économétriques ont eu peu de succès. Tout comme pour les taux de change, les experts en sont toujours réduits à invoquer la confiance ou le manque de confiance envers une devise ou une autre et faire intervenir les « anticipations » du marché financier dans une explication psychologique complètement circulaire. Les taux d'intérêt se fixeraient à tel ou tel niveau parce que c'est le niveau auquel les détenteurs de capitaux seraient prêts à céder leur capital compte tenu de leurs prévisions sur l'inflation et les taux de change futurs. C'est une façon de tout expliquer sans rien expliquer.

[250]

À notre avis, on ne peut comprendre la détermination des taux d'intérêt sans introduire une donnée sociologique décisive, celle des rapports de force entre les différentes fractions de la bourgeoisie, entre emprunteurs et prêteurs de capitaux, qui sous-tendent l'insaisissable rapport entre « l'offre et la demande » sur les marchés financiers. Or, l'ouverture internationale des marchés financiers modifie ces rapports de force en multipliant les possibilités de placement ouvertes aux détenteurs de capital-argent infiniment plus mobile que le capital investi dans la production (Van der Pijl, 1984). On peut déplacer des milliards d'un pays à un autre et d'une devise à une autre en quelques secondes et les ramener 10 minutes plus tard alors qu'il faut souvent des années de préparation et d'exécution pour réaliser un investissement productif à l'étranger dont on ne peut disposer si facilement par la suite.

Si l'on en juge d'après l'évolution des taux d'intérêt réels, la fraction bancaire du capital semble s'être renforcée considérablement au cours des 25 dernières années au détriment du capital investi dans la production. Elle est parvenue à imposer un partage de la plus-value davantage favorable aux détenteurs de capital-argent. Le tableau 3 compare les taux d'intérêt réels au cours des années 65-69, point culminant de l'expansion d'après-guerre, et ceux de 1984 et 1990, au début et à la fin de la plus récente période de reprise.

La tendance la plus frappante qui ressort de ce tableau, c'est en effet la hausse des taux d'intérêt réels. Encore en 1990, ils restaient plus élevés que pendant la période d'expansion des années 65-69, pour tous les pays, et ce malgré une réduction survenue depuis 1984 dans les trois puissances anglo-saxonnes. L'autre tendance frappante, c'est

l'élargissement des écarts entre pays, plus prononcés encore pour les taux d'intérêt à court terme ; or, ces derniers pèsent sans doute beaucoup plus lourd que les taux à long terme dans l'activité quotidienne du marché des changes.

Non seulement la libéralisation des changes n'a pas conduit à l'uniformisation des taux d'intérêt réels entre les principaux pays, mais les écarts se sont accentués, à la fois en termes relatifs et en termes absolus, en dépit d'un volume d'activité financière 50 fois plus élevée que le commerce mondial. Ou peut-être faudrait-il dire : à cause de ce volume d'activité, puisque c'est lui qui engendre des pressions à court terme extrêmement fortes sur les différentes monnaies, dans une logique de gains spéculatifs, au lieu d'entraîner une convergence graduelle autour de « parités » théoriques.

[251]

Rien ne permet de dire que les rapports de force nationaux entre fractions du capital évoluent de façon uniforme dans tous les pays. Au contraire, les rapports banque-industrie varient grandement entre les principales puissances capitalistes (Grou, 1983). La libéralisation des mouvements de capital-argent ne supprime pas l'existence de marchés de capitaux distincts qui portent des taux d'intérêt réels différents et non convergents. Le maintien de taux d'intérêt réels élevés dans un pays pendant une période prolongée attire le capital-argent d'autres pays, ce qui contribue à relever le taux de change et, ainsi, faire de ce pays un lieu de placement financier encore plus attrayant. La possibilité de gains de change s'ajoute alors aux taux d'intérêt réels élevés même si le pays souffre d'un taux d'inflation élevé et d'un déficit sérieux de la balance des paiements.

Ce phénomène de « surréaction » peut se poursuivre jusqu'à ce que les déséquilibres financiers internationaux deviennent trop « préoccupants » et conduisent les marchés financiers à se désengager du dollar ou du yen pour se protéger contre une baisse de leur taux de change... provoquant donc cette baisse. Le mouvement fait boule de neige : la surévaluation transforme en sous-évaluation ; et, inversement. Et le cycle reprend.

Il n'en demeure pas moins que la « psychologie » du marché est matériellement déterminée et repose sur un très haut degré de concentration. Comme le disait déjà Raymond Vernon en 1976 :

Dans la conduite normale de leurs opérations, les entreprises multinationales déploient de grandes quantités d'argent sur le marché des changes [...] La plus grande partie de ce flux se concentre sur quarante ou cinquante réseaux multinationaux qui tirent leur perception et leurs conseils de la stabilité relative des différentes devises des mêmes sources : une demi-douzaine de banques, un nombre encore plus réduit de périodiques financiers, et la ronde incestueuse des déjeuners et des conférences. En elle-même, la situation est mûre pour le désastre ; un glissement commun dans le groupe devient la source d'une pression irrésistible sur n'importe quelle devise. (Vernon, 1976, 120)

Nonobstant la libéralisation financière des années 80, le degré réel de concentration dans ce domaine n'a sans doute pas diminué depuis le moment où Vernon écrivait ces lignes. Au contraire, selon la BRI, les trois-quarts des activités de change se font entre banques, et le marché interbancaire est maintenant dominé par trois douzaines de banques géantes. Or, les activités de change ont été l'une des principales sources de profits pour les banques dans le contexte très [252] volatile des années 80, même si la plus grande discrétion est observée sur la question. On peut se faire une idée des sommes impliquées quand la spéculation tourne au vinaigre et que les banques se voient contraintes de déclarer des pertes. C'est ainsi que la seule Banque Nationale du Canada a perdu 87 millions de dollars à New York il y a quelques années. On mesure l'ampleur des gains et des pertes possibles.

### ***UN PARASITISME DANGEREUX***

Si les gains spéculatifs de certaines banques provenaient exclusivement des pertes spéculatives d'autres banques, on pourrait s'en inquiéter du point de vue de la stabilité du système bancaire international, en raison du danger de faillites provoquées par des pertes spéculatives trop lourdes. Mais l'activité de change est indéniablement profitable aux banques prises dans leur ensemble. Si les profits des uns ne viennent pas seulement des pertes des autres, d'où viennent-ils ? On a déjà mentionné les pertes des banques centrales, mais cela va beaucoup plus loin. Permettons-nous de citer un éditorial de *The Economist* à ce sujet :

Les réalignements monétaires sont neutralisés par une trop grande volatilité [...] Il est coûteux de modifier les prix et les projets d'affaires. Pourquoi réagir à une baisse de 3 pour cent du dollar ce mois-ci quand il y a une excellente chance de hausse de 3 pour cent le mois prochain ? En engendrant l'inertie de cette façon, l'incertitude sur les taux de change ne joue pas seulement le rôle d'une taxe sur le commerce et l'investissement à l'étranger ; elle amène de nombreuses firmes à vendre les mêmes produits à des prix très différents à travers le monde, au gré des fluctuations monétaires. Ce qui, sans cela, pourrait être un marché global unifié est donc divisé en sous-marchés nationaux. La concurrence est étouffée »<sup>95</sup>.

On aura bien lu : l'instabilité des taux de change, qui crée les profits bancaires sur le marché des devises, équivaut à une taxe sur le commerce et l'investissement réel. Serait-ce là le prix à payer, comme le disent les économistes libéraux, pour envoyer au marché les signaux de prix nécessaires à son bon fonctionnement ? La volatilité des changes aboutit plutôt au résultat inverse en suscitant l'incertitude permanente. *The Economist* ne prononcerait jamais ce mot, mais on peut en conclure qu'il s'agit d'une activité parasitaire qui grève le [253] secteur réel et déstabilise le marché mondial, même au point de le fragmenter en sous-marchés régionaux.

Dans l'éditorial cité, *The Economist* en conclut à la nécessité de mettre fin au flottement des monnaies et de restaurer les taux de change fixes. Mais comment ? Le retour à l'étalon-or est écarté comme peu réaliste. Peut-être un étalon-marchandises fondé sur un panier de matières premières, comme le suggérait Jacques Rueff dans les années 60 ? C'est encore moins réaliste. En fin de compte, l'éditorial en vient à miser sur l'unification monétaire européenne comme voie en avant pour créer un modèle que d'autres pourraient imiter ou joindre. Les pays d'Europe de l'Est et les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont déjà considérés comme des candidats potentiels. Ce sera un moyen très efficace pour les arrimer encore plus solidement à la locomotive allemande. Mais en quoi cela contribuerait-il à stabiliser le taux de change mark-dollar ? La consolidation et l'élargissement de la zone mark serait plutôt un pas supplémentaire dans la voie de la

---

<sup>95</sup> *The Economist*, « Time to tether currencies », 6 janvier 1990.

confrontation des blocs économiques qu'un pas vers la restauration de taux de change fixes au niveau mondial.

Jusqu'à maintenant, seule la domination économique commerciale et financière d'une puissance largement hégémonique a permis d'instaurer *de facto* une monnaie mondiale fonctionnelle : la livre sterling au XIX<sup>e</sup> siècle, le dollar américain après la Seconde Guerre mondiale. Une Europe capitaliste unifiée forte de 400 millions d'habitants et qui serait la première puissance économique et commerciale du monde pourrait aspirer à jouer ce rôle. Mais nous en sommes encore très loin. Le capitalisme américain n'a pas dit son dernier mot, comme l'ont rappelé la guerre du Golfe et l'Initiative des Amériques. Le Soleil Levant n'a pas encore atteint son zénith, même si *The Economist* ne lui donne plus qu'une décennie pour le faire. Et l'unification européenne a encore bien des obstacles à surmonter. Dans tous les cas, la restructuration du capitalisme mondial et l'instauration d'un nouvel ordre monétaire autour d'un nouveau pôle hégémonique passeront par toute une période de confrontations ouvertes ou larvées. Il serait utopique d'espérer la restauration de la stabilité monétaire dans ces conditions.

[254]

## ***RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES***

BRI (1990), *Rapport annuel 1989-90*, Bâle, Suisse.

FMI (1989), *International Financial Statistics*, Washington D.C., décembre.

FMI (1990), *International Financial Statistics*, Washington D.C., divers numéros.

GROU, P. (1983), *La structure financière du capitalisme multinational*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

MICHALET, C.-A. (1976), *Le capitalisme mondial*, Paris, Presses universitaires de France.

MOFFIT, M. (1983), *The World's Money*, New York, Simon and Schuster.

PARBONI, R. (1981), *The Dollar and Its Rivals*, Londres, Verso.

SALAMA, P. (1989), *La dollarisation*, Paris, Agalma-La Découverte.

SALAMA, P. et VALIER, J. (1990), *L'économie gangrenée*, Paris, La Découverte.

VAN DER PIJL, K. (1984), *The Making of an Atlantic Ruling Class*, Londres, Verso.

VERNON, R. (1976), *Storm Over the Multinationals*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

[255]

Tableau 1  
Surévaluation des monnaies du G7 face au dollar américain  
3 octobre 1989

|                 | PPA  | Taux de change<br>par dollar US | Surévaluation<br>( % ) |
|-----------------|------|---------------------------------|------------------------|
| Yen             | 204  | 141                             | 45                     |
| Mark            | 2,36 | 1,89                            | 25                     |
| Livre sterling  | 0,68 | 0,62                            | 10                     |
| Franc français  | 8,18 | 6,40                            | 28                     |
| Lire            | 1590 | 1380                            | 15                     |
| Dollar canadien | 1,38 | 1,18                            | 17                     |

*Source* : Goldman » Sachs, cité dans *The Economist*, 7 octobre 1989.

Tableau 2  
Volume d'activité du marché des changes, 1983, 1986, 1989  
Moyenne quotidienne en milliards de dollars US

|         | Londres | New York | Tokyo  | Total  | Commerce<br>mondial |
|---------|---------|----------|--------|--------|---------------------|
| 1983    | 50 *    | 25       | 12     | 87 *   | 4,5                 |
| 1986    | 90      | 50       | 48     | 200    | 5,5                 |
| 1989    | 187     | 129      | 115    | 640 ** | 7,6                 |
| 1983-89 | +274 %  | +416 %   | +858 % | +536 % | +68 %               |

\* Estimation

\*\* Comprenant les autres places financières

*Sources* : BRI, *Rapport annuel*, 1986-87 et 1989-90 ; FMI, *Statistiques financières internationales*. Il s'agit du commerce mondial des pays capitalistes.

[256]

Tableau 3  
Taux d'intérêt réels, principaux pays, 1965-1969, 1984 et 1990

|                                 | 1965-1969 | 1984 | 1990* |
|---------------------------------|-----------|------|-------|
| États-Unis                      | 1,8       | 8,2  | 3,0   |
| Canada                          | 2,6       | 8,4  | 6,5   |
| Japon                           | 2,1       | 4,5  | 4,5   |
| Grande-Bretagne                 | 3,1       | 5,8  | 4,5   |
| République fédérale d'Allemagne | 4,7       | 5,4  | 6,0   |
| France                          | 3,2       | 5,7  | 6,6   |
| Italie                          | 4,3       | 4,2  | 7,2   |

\* 1<sup>er</sup> trimestre ; estimation

*Source* : BRI, *Rapport annuel*, 1984-85 et 1989-90. Le taux d'intérêt réel est défini comme la différence entre les taux obligatoires représentatifs à long terme et la hausse des prix à la consommation.

[257]

**Deuxième partie**  
**La mondialisation des marchés**  
**et la tentation du laissez-faire**

**10**

---

“La concurrence des nouveaux pays  
industriels et ses incidences.”

Diane ÉTHIER

[Retour à la table des matières](#)

L'expression « nouveaux pays industriels » (NPI), utilisée pour la première fois par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) en 1979 (OCDE, 1979a ; 1979b), désigne généralement les pays de l'Europe du Sud et de l'Est, d'Amérique latine et d'Asie du Sud-Est qui sont devenus, au cours des années 60 ou 70, des exportateurs dynamiques de biens manufacturés (BM)<sup>96</sup>. En raison de la diversité des critères, des indicateurs statistiques et des périodes de référence employées pour déterminer le niveau de la production et des exportations manufacturières, en fonction duquel on distingue les NPI des autres pays en développement (PVD), il existe plusieurs listes différentes de NPI (voir Judet, 1981 ; O'Neil, 1984 ; Bradford, 1987). Néanmoins, une quinzaine de pays se retrouvent sur la plupart d'entre

---

<sup>96</sup> Certains auteurs accordent un sens plus large à cette notion en l'utilisant pour désigner tous les pays qui se sont engagés dans la voie de l'industrialisation intravertie ou extravertie, à la suite de la révolution industrielle des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles (Ikonicoff, 1986). D'autres refusent de l'utiliser pour les pays situés géographiquement au centre ou de type socialiste (Jacquemot et Raffinot, 1985 ; Balassa, 1986).

elles, soit comme NPI « matures », soit comme NPI « potentiels »<sup>97</sup>. Ce sont la Yougoslavie, la Grèce, l'Espagne, le Portugal, le Mexique, l'Argentine, l'Uruguay, le Brésil, la Colombie, l'Inde, la Taïwan, Hong Kong, la Corée du sud, Singapour, les Philippines, l'Indonésie, la Thaïlande et la Malaisie.

Bien que l'émergence des NPI remonte aux années 60, ce n'est que vers la fin des années 70 que les spécialistes ont commencé à [258] s'intéresser à ce phénomène. Or, quoique cet intérêt ait été principalement alimenté par les nouvelles préoccupations des pays industrialisés (PI) à l'égard de la pénétration croissante des BM des NPI sur leurs marchés, très peu d'études ont été consacrées à la concurrence des NPI et à ses incidences sur les relations commerciales entre PI et NPI. Les spécialistes ont davantage investigué les causes de l'émergence des NPI — la délocalisation, par les firmes multinationales (FMN) américaines, puis européennes et japonaises, d'une partie importante de leur production manufacturière destinée à l'exportation et l'adoption par les pays hôtes de stratégies de développement plus libérales et extraverties —, que ses effets sur les échanges entre PI et NPI<sup>98</sup>. Les rares travaux consacrés à ce thème permettent néanmoins de rendre compte des principaux changements intervenus, tant sur le plan de la composition et des termes des échanges de BM entre les PI et les NPI, que sur celui des politiques commerciales des PI à l'égard des NPI, au cours de la période postérieure à 1960.

L'analyse de ces changements constitue l'objet de ce texte. Celui-ci montre que l'évolution des relations commerciales entre les PI et les NPI a connu deux phases successives depuis 1960 : une première phase,

---

<sup>97</sup> Les sous-catégories « NPI matures » et « NPI potentiels », employées par quelques auteurs seulement, dont Balassa (1986) et Bradford (1987), désignent respectivement les pays qui répondent totalement ou partiellement aux critères de classification utilisés. Dans certains cas (OCDE, 1979b), elles font référence aux NPI de la première vague (années 60) et de la deuxième vague (années 70).

<sup>98</sup> Force est de constater, en effet, que l'émergence des NPI n'a pas modifié la perspective traditionnelle des études sur les échanges Nord-Sud. La très grande majorité d'entre elles traitent du commerce entre PI et PVD sans identifier les flux spécifiques entre PI et NPI. En outre, les rares travaux consacrés au commerce des NPI concernent davantage les relations Sud-Sud que Nord-Sud.

de 1960 à 1975, au cours de laquelle les PI ont encouragé par diverses mesures le développement et la pénétration sur leurs marchés des exportations de BM des NPI ; et une seconde phase, de 1975 à aujourd'hui, durant laquelle les PI en sont venus à considérer les NPI comme des concurrents plutôt que comme des partenaires, ce qui a contribué à la renaissance du protectionnisme puis, devant l'inefficacité de cette réaction défensive, à l'élaboration de stratégies susceptibles de renforcer leur avantage comparatif ou de réorienter le processus de croissance des NPI.

### ***LES NPI PARTENAIRES COMMERCIAUX DES PI***

La présence accrue des NPI sur les marchés d'exportation de BM a résulté, nous l'avons vu, de la conjonction de deux types de facteurs : de l'adoption par les NPI d'une stratégie de développement fondée sur l'encouragement des exportations d'une part ; de l'établissement sur [259] leurs territoires de filiales de FMN occidentales dont la production manufacturière est principalement destinée à l'exportation d'autre part.

La décision de certains pays en voie d'industrialisation d'abandonner ou de réorienter partiellement les stratégies intraverties de substitution d'importations qui avaient modelé leur développement antérieur a été motivée par les limites de leur marché interne, la nécessité d'accroître leurs exportations afin de rembourser les emprunts contractés dans le but d'approfondir le développement et l'intégration de leur système industriel, et l'installation sur leurs territoires des FMN exportatrices.

Cette stratégie des FMN peut être expliquée par la théorie du cycle de produit et celle des avantages comparatifs. La délocalisation de leur production dans des pays principalement spécialisés dans la production de BM utilisant des technologies standards et une forte densité de main-d'œuvre leur permettait, en effet, d'accroître leurs débouchés pour leurs équipements à faible ou moyenne composition technologique, tout en leur offrant la possibilité d'augmenter leur économie d'échelle et leur taux de profit. On doit à cet effet signaler que la décision des FMN de

recourir à cette stratégie, notamment à la fin des années 60, a été largement conditionnée par l'épuisement du modèle de croissance keynésien dans les PI, épuisement caractérisé par un fléchissement des taux de profit en raison d'une croissance des coûts de production, notamment salariaux, supérieure à celle de la productivité du travail <sup>99</sup>.

Compte tenu du rôle décisif joué par les FMN dans l'émergence des NPI, il n'est pas étonnant que les gouvernements des PI aient encouragé, par leurs politiques commerciales, cette nouvelle division internationale du travail et des échanges. Aussi, les NPI ont-ils pu profiter des réductions des tarifs douaniers négociées lors du Dillon Round (1961-62) et du Kennedy Round (1963-1967) <sup>100</sup>. Ils ont également été avantagés par l'application, à partir de la fin des années 60, du Système généralisé de préférences (SGP) qui permet à un grand nombre de produits des PVD d'entrer en franchise dans 19 pays de l'OCDE <sup>101</sup>. Bien que le SGP prévoit des limitations et des exclusions [260] pour plusieurs produits, largement originaires des NPI (textiles, cuirs et produits en cuir, chaussures, bois et produits papetiers, certains matériels électriques et électroniques, meubles, jouets et autres produits manufacturés légers), ces derniers ont malgré tout réussi à tirer parti du système pour accroître leurs exportations. C'est le cas en particulier pour la Corée du Sud, Taïwan, Hong Kong, la Yougoslavie, le Brésil, la Grèce et l'Espagne qui « en 1977 assuraient 57 % de l'ensemble des importations bénéficiant du SGP sur les marchés des pays de l'OCDE » (OCDE, 1979b, 41). Enfin, plusieurs NPI ont bénéficié des accords commerciaux préférentiels de la Communauté économique européenne (CEE) : Accords de Lomé avec les pays de la zone Asie-Pacifique-Caraïbe (ACP) et accords avec les pays du bassin méditerranéen (Maghreb, Machrek, Israël, Turquie, Malte). Il faut ajouter, par ailleurs,

---

<sup>99</sup> Sur cette question, voir notamment Michalet (1976), Andreff (1976) et Lipietz (1985).

<sup>100</sup> Ces réductions ont été de l'ordre de 7 % lors du Dillon Round et de 36 % lors du Kennedy Round. La réciprocité de ces concessions n'a pas été exigée des PVD.

<sup>101</sup> Le SGP a été établi par la Conférence des Nations-unies pour le commerce et le développement (CNUCED) entre 1964 et 1968. Bien qu'il n'ait été adopté officiellement par le GATT qu'en 1979, à l'issue du Tokyo Round, l'Australie l'a appliqué dès 1966, d'autres pays de l'OCDE en 1971-1972, le Canada en 1974 et les États-Unis en 1976.

que le développement des unions douanières ou traités régionaux de libre-échange entre PI (CEE, Association européenne de libre-échange, pacte canado-américain de l'automobile) a, tout en atténuant les incidences des préférences tarifaires accordées aux PVD, favorisé l'extension de la délocalisation des FMN et de la sous-traitance dans les NPI.

L'intérêt des FMN ne suffit cependant pas à expliquer les politiques commerciales occidentales en faveur des exportations de BM des NPI. Comme l'a souligné l'OCDE, cette attitude a également été motivée par le fait que les PI ont réussi, au cours de la période 1960-1975, « à contrôler le rythme et la structure des opérations de délocalisation des unités de production à leur avantage » (OCDE, 1988, 7), ce qui leur a permis de conserver une balance commerciale excédentaire dans leurs échanges de BM avec les NPI.

Comme l'indique l'étude OCDE (1979b) <sup>102</sup> et le tableau 1, bien que la part des NPI dans les importations totales de BM des pays de l'OCDE ait progressé de manière continue entre 1963 et 1977, celle-ci est demeurée relativement faible par rapport à la part des autres pays de l'OCDE. Entre 1960 et 1977, elle représentait 25 % et 1 % de la consommation apparente de BM des PI. Par ailleurs, bien que la gamme des produits manufacturés vendus par les NPI sur les marchés des PI se soit diversifiée, l'augmentation de la part des biens [261] intermédiaires et d'équipement est demeurée très inférieure à celle des biens de consommation traditionnels, sauf en ce qui concerne les machines électriques, largement originaires des NPI asiatiques. Du côté des exportations des pays membres de l'OCDE, on observe, durant cette période, une augmentation de toutes les grandes catégories de produits finis et semi-finis, en particulier celle des biens d'équipement, pour la majorité d'entre eux. Enfin, la progression des importations de l'OCDE en provenance des NPI n'a pas modifié le solde excédentaire traditionnel des échanges de BM de l'OCDE avec cette catégorie de

---

<sup>102</sup> Cette étude analyse l'évolution des échanges de BM de 1963 à 1977 entre les 24 pays membres de l'OCDE et 10 NPI (Brésil, Grèce, Hong Kong, Corée du Sud, Mexique, Portugal, Singapour, Espagne, Taïwan, Yougoslavie). Toutefois, dans plusieurs tableaux statistiques, les données pour l'ensemble OCDE concernent uniquement les sept principaux pays industrialisés.

partenaires. Celui-ci est passé de 3,97 milliards de \$ US en 1963 à 18,16 milliards de \$ US en 1977.

Les données du tableau 2 révèlent toutefois un début de renversement de cette tendance à la fin de la période 1973-1977. En effet, la variation en pourcentage de l'excédent des exportations de BM des pays de l'OCDE vers les NPI est passée de 18,3 %, entre 1963-1973, à 6,0 % entre 1973-1977, les principaux pays membres, à l'exception du Japon, du Royaume-Uni et de l'Italie, enregistrant un accroissement du déficit de leurs échanges (Canada, États-Unis) ou une réduction de leur excédent (France, Allemagne). Cette situation est liée aux conséquences opposées du choc pétrolier de 1973 et de la récession de 1974-1975 sur les économies et les échanges des PI et des NPI.

### ***LES NPI CONCURRENTS COMMERCIAUX DES PI***

La hausse des prix du pétrole et des matières premières a entraîné une situation de stagflation et une forte contraction de la demande globale dans les PI à partir de 1974. Néanmoins, les NPI ont conservé des taux de croissance relativement élevés et réussi à augmenter leurs exportations de BM. Le contexte stagflationniste, en effet, a incité les consommateurs des PI à privilégier les biens essentiels à faible coût qui constituent le créneau principal des exportations de BM des NPI. Ce facteur, auquel s'ajoute l'avantage comparatif des NPI sur le plan salarial, a favorisé à son tour une intensification du processus de délocalisation de la production industrielle vers les NPI. L'existence d'un surplus de capitaux sur les marchés financiers des PI, en raison de l'afflux de pétrodollars et de la baisse de la demande de crédit, a par ailleurs encouragé les transferts de capitaux, notamment sous la forme d'investissements productifs, au sein des NPI. L'ensemble de ces transferts (firmes, capitaux, technologies) a contribué à une remontée du processus d'industrialisation dans les NPI, leur permettant ainsi, non seulement d'accroître, mais de diversifier [262] leurs exportations de BM. La combinaison de ces diverses tendances — stagflation dans les PI, croissance et diversification des exportations de BM dans les NPI — explique que la valeur des exportations de BM de l'OCDE ait

progressé moins vite que la valeur de ses importations, au cours de la seconde moitié des années 70, entraînant une réduction de l'excédent commercial de l'OCDE.

La crise des années 80, à l'instar de celle des années 70, a affecté davantage les PI que les NPI. La hausse des taux d'intérêt et la surévaluation du dollar américain ont incité les NPI à réduire leurs importations de BM en provenance des PI et à accroître leurs exportations vers ces derniers. La croissance de leurs exportations, par ailleurs, a été favorisée par la récession et l'extraversion des économies industrialisées, les consommateurs et les entreprises se tournant alors davantage vers les biens d'équipement et de consommation les moins chers. Aussi la décennie 80 a-t-elle été caractérisée par une forte accentuation de la détérioration du solde des échanges de BM de l'OCDE avec les NPI, en raison du recul des exportations d'une part, de la hausse et de la diversification des importations, d'autre part.

Comme le souligne l'étude de OCDE (1988) <sup>103</sup>, les années 80 ont été marquées par un affaiblissement considérable de la position commerciale des pays de l'OCDE par rapport aux NPI. L'excédent commercial qu'ils avaient enregistré au cours des années 1960-1980, sur le plan de leurs échanges de BM avec ces pays, s'est converti en déficit à partir de 1983, ce déficit ne cessant de croître par la suite. Entre 1981 et 1985, la valeur des exportations totales de l'OCDE est tombée de 60 à 55 milliards de \$ US alors que pendant la même période, la valeur des importations augmentait de 50 à 75 milliards de \$ US. Le tableau 3 indique que la valeur du déficit de 1985 (7,9 milliards) a été multipliée par trois entre 1986 et 1988, la valeur des exportations totales de l'OCDE s'élevant à 285 milliards de \$ US et celle des importations totales à 360 milliards pour ces trois années. C'est le déficit des échanges des États-Unis qui constitue la principale source du solde négatif de l'OCDE : alors qu'entre 1986 et 1988, ce dernier s'est élevé à 75 milliards de \$ US, le déficit des États-Unis a totalisé 125 milliards.

---

<sup>103</sup> Cette étude porte sur le même sujet que celle de 1979b. Toutefois, les deux études font référence à des échantillons de pays légèrement différents. Le groupe OCDE comprend les sept pays les plus industrialisés plus la Suède et l'Australie ; le groupe des NPI, les six pays asiatiques et latino-américains considérés dans l'étude de 1979b. Les tableaux élaborés par l'auteur, à partir des statistiques sur le commerce extérieur de l'OCDE, utilisent les mêmes échantillons que ceux de l'étude de 1988 de l'OCDE.

Le déficit des États-Unis était déjà le plus [263] important des pays de l'OCDE durant les années 70 (voir tableau 2), mais il a connu une forte progression au cours de la décennie 80 (voir tableau 3), en raison de la surévaluation du dollar et de la décision des NPI de limiter leurs importations de BM dans le but de freiner la croissance de leur dette extérieure. Au-delà de ce facteur, la détérioration du solde commercial de l'OCDE — tous les pays concernés ont enregistré un déficit à l'exception du Japon entre 1986 et 1988 — est imputable à la baisse du taux de croissance des exportations et à la hausse et à la diversification des importations, pour les raisons évoquées antérieurement.

### *L'augmentation et la diversification des importations*

Sur le plan des importations, la période postérieure à 1975 a été caractérisée par une progression soutenue, quoique moins rapide qu'au début des années 70, des ventes de BM des NPI sur les marchés des PI. Les NPI asiatiques sont demeurés les principaux fournisseurs des pays de l'OCDE mais Hong Kong, qui occupait la première place durant les années 60 et 70, a reculé au troisième rang derrière Taiwan et la Corée du Sud. Le tableau 4 indique que tous les pays de l'OCDE, à l'exception du Royaume-Uni, ont augmenté la part de leurs importations de BM en provenance des NPI, entre 1964 et 1985, les taux de croissance des importations des États-Unis, du Japon et de l'Australie étant les plus importants. Le tableau 3 montre toutefois qu'après 1985, la valeur des importations de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Canada et de la France a dépassé celle des importations de l'Australie.

Comme le montre le tableau 3, toutes les catégories de BM des NPI ont accru leurs parts de marché entre 1964 et 1985 : produits traditionnels (textiles, habillement, chaussures, articles de bois et de liège, etc.) et non traditionnels, notamment les équipements électroniques, les appareils de télécommunication et les machines électriques. Ces deux derniers types de bien sont ceux qui ont enregistré les taux de croissance les plus élevés parmi les produits non traditionnels, en particulier aux États-Unis, au Japon, au Canada et en Australie. Parmi les NPI, ce sont les NPI d'Asie, notamment Taiwan et la Corée du Sud, qui ont su le mieux profiter de cette ouverture des

marchés de l'OCDE, tant pour les BM traditionnels que non traditionnels. Toutefois, si la part de marché de tous les BM des NPI s'est accrue en termes absolus entre 1964 et 1985, ce sont les produits non traditionnels qui, en valeur relative, ont connu la progression la plus remarquable.

[264]

En 1985, les machines et appareils électriques (CTCI 77) (10,7 %, dont un tiers concerne les composants électroniques) et les appareils et équipements de télécommunication et pour l'enregistrement du son (CTCI 76) (9,8 %) se plaçaient respectivement aux deuxième et troisième rangs des importations en provenance des NPI, alors qu'en 1964, ils représentaient ensemble moins de 4 % de ces importations. Par contre, les vêtements et accessoires de vêtements (CTCI 84) et les fils, tissus et articles de textiles (CTCI 65) ont vu leur part diminuer respectivement de 32,3 % à 18,6 % et de 17,6 % à 3,9 %, au cours de la période considérée (OCDE, 1988, 24). Au cours de la période plus récente, 1973-1985, ce sont les importations de biens d'équipement qui ont enregistré les taux de croissance les plus élevés en valeur relative, en particulier les machines et appareils pour le travail des métaux (37,3 %), les machines et appareils industriels d'application générale (35,2 %), les instruments et appareils professionnels (27,4 %), les machines génératrices, les moteurs et leurs équipements (28,6 %) (OCDE, 1988, 24). Les données du tableau 5 montrent que cette tendance s'est maintenue entre 1986 et 1988. Au cours de ces trois années, en effet, la part des machines et matériel de transport (section 7 CTCI) a été, pour tous les pays de l'OCDE à l'exception du Japon, supérieure à celle de la section 6-CTCI, qui comprend notamment les fils, tissus, articles de textiles, cuirs et peaux, et supérieure ou équivalente à celle de la section 8-CTCI, qui inclut les meubles, vêtements et articles pour vêtements et les chaussures.

Ces changements dans la composition des importations sont également confirmés par l'analyse de l'évolution des importations de BM de l'OCDE par groupes d'intensité technologique. Les données du tableau 6 montrent à cet égard que, si la part des biens à faible intensité technologique a continué à augmenter d'une façon importante au cours des années 70 et 80, ce sont les biens à forte intensité technologique qui ont connu la progression la plus spectaculaire depuis la fin des années 70, l'évolution de la part des biens à moyenne intensité technologique

demeurant très inférieure à celle des deux autres catégories d'importations. Les chiffres du tableau 7 corroborent ces conclusions. Ils indiquent que si, en 1964, plus de 80 % des exportations de BM des NPI étaient constituées de produits à faible intensité technologique, en 1985, cette catégorie ne représentait plus que 53,2 % des exportations contre 21,6 % pour les biens à moyenne intensité technologique et 25,0 % pour les biens à forte intensité technologique.

[265]

L'analyse comparée des taux de pénétration <sup>104</sup> des BM des NPI au sein des divers pays de l'OCDE constitue un autre indicateur de la progression et de la diversification des importations en provenance des NPI. Le tableau 8 révèle à cet effet que, tout en demeurant faibles, les taux de pénétration des BM des NPI ont été multipliés par deux, en moyenne, entre 1970 et 1985. Selon les données reproduites, ce sont les taux de pénétration des produits traditionnels qui ont connu l'augmentation la plus significative, mais dans certains pays (Australie, Canada et États-Unis), la croissance de ce taux pour les biens d'équipement (machines et appareils électriques, matériel de radio, de télévision et de télécommunication) a été très élevée, surpassant même, dans le cas des deux premiers pays, celle des produits traditionnels.

### *Le recul de la croissance des exportations*

Quoique les exportations manufacturières des pays de l'OCDE vers les NPI aient continué à progresser au cours des années 80, cette progression a été insuffisante pour compenser la forte augmentation des importations en provenance du même groupe de pays. En fait, les données de l'OCDE (1988) révèlent que le taux de croissance annuel moyen des exportations de BM de l'OCDE a subi une importante régression entre 1978 et 1985. Alors qu'il avait été de 20 %, au cours des périodes 1964-1973 et 1973-1977, il est tombé à 6,5 % entre 1978 et 1985 (OCDE, 1988, 29). Tous les pays de l'échantillon OCDE ont

---

<sup>104</sup> Le taux de pénétration des importations des NPI correspond à la part de la consommation intérieure apparente (production intérieure plus importations moins exportations) qui est couverte par les importations en provenance des NPI.

connu un recul important du taux de croissance de leurs exportations vers les NPI, entre 1978 et 1985. Dans certains pays (France, Italie, Japon, Royaume-Uni), ce recul a été plus marqué pour les exportations à destination de l'Amérique latine. Dans d'autres (Canada, Allemagne, États-Unis, Australie, Suède), la baisse du taux de croissance des exportations a davantage affecté les NPI asiatiques (voir tableau 9). Par ailleurs, entre 1964 et 1988, la part des exportations de BM destinées aux NPI dans les exportations totales de BM est demeurée inférieure à 5 % dans tous les pays de l'OCDE, à l'exception des États-Unis et du Japon, dont les exportations communes ont constitué 78 % des exportations globales de l'OCDE au cours de cette période.

[266]

Le fléchissement de la croissance des exportations a été accompagné, par ailleurs, d'une modification de leur composition. La part des machines et appareils électriques (CTCI 77) est passée de 5 % à 14 % du total des exportations, entre 1964 et 1985, alors que les parts des machines et appareils pour les industries spécialisées (CTCI 72) et des véhicules routiers (CTCI 78) reculaient, respectivement, de 10,7 % à 6,5 % et de 10,0 % à 6,4 %, au cours de la même période.

## ***LES RÉPONSES DES PI À LA CONCURRENCE DES NPI***

### *Le recours au protectionnisme*

Devant la concurrence des NPI, la première réaction des PI, au cours de la seconde moitié des années 70, a été de tenter de limiter, par diverses mesures protectionnistes, leurs importations de BM au nom de la sauvegarde de leurs emplois et de leurs industries. La négociation d'accords d'autolimitation « volontaires » des exportations et l'imposition de contingentements dans les secteurs des textiles, des vêtements, des chaussures et, dans une moindre mesure, des aciers et des produits électroniques, ont constitué les principaux éléments de cette politique défensive. L'adoption, en 1974, de l'Accord multifibre (AMF) par le GATT a également contribué à cette politique en

instaurant des limitations aux exportations des principaux fournisseurs de fibres textiles : Corée du Sud, Taïwan et Hong Kong <sup>105</sup>.

L'application de ces mesures ne parviendra pas, toutefois, à limiter de façon significative la progression des importations de BM des NPI et ce, pour plusieurs raisons. La première est l'inefficacité de ces restrictions ou la possibilité de les contourner. Comme le souligne l'OCDE :

[...] les exportations des NPI ont accusé une augmentation substantielle même pour les articles assujettis à des mesures non tarifaires [...] Ce paradoxe peut s'expliquer par la forte position concurrentielle des NPI dans ces secteurs ainsi que par la nature et la chronologie des mesures restrictives appliquées. Dans de [267] nombreux cas, ces mesures n'ont été instituées ou renforcées que lorsqu'il était déjà manifeste que les importations se développaient rapidement. Elles permettent souvent un accroissement annuel modéré des importations. Certains contingentements, notamment dans le vêtement et le textile, sont fixés en quantités physiques, de sorte que les exportateurs des NPI ont la possibilité d'améliorer la qualité ou la composition de leurs produits, et donc d'accroître la valeur de leurs exportations vers les PI par rapport au poids de fibre. De plus, la nature sélective des obstacles non tarifaires et les diverses lacunes que comportait leur application ont permis aux exportateurs d'accroître leurs ventes de produits moins étroitement surveillés, quelquefois en passant par le canal des pays tiers. À cet égard, on peut démontrer qu'au cours de la dernière décennie, les pays en développement ont réussi à intensifier leurs exportations de produits manufacturés dans une large mesure, de sorte que ceux-ci couvrent maintenant une gamme de produits non traditionnels qui ne rencontrent pas ou rencontrent un plus petit nombre, de restrictions aux échanges. (OCDE, 1979b, 43)

La seconde raison des effets très limités des mesures protectionnistes est le peu d'empressement des PI à les appliquer

---

<sup>105</sup> Les accords d'autolimitation « volontaires » permettaient de contourner l'interdiction des quotas par le GATT. Les autres mesures furent justifiées par le recours aux clauses de sauvegarde du GATT (adoptées lors du Tokyo Round), qui permettent à un pays membre d'adopter des restrictions quantitatives ou des droits de douane lorsqu'il juge que les importations de tel ou tel produit menacent son développement économique ou l'équilibre de sa balance des paiements. Quatre AMF quadriennaux ont été adoptés depuis 1974, celui de 1986 ayant été prolongé jusqu'au 31 décembre 1992.

(Balassa, 1986, 163-68), compte tenu des pressions contradictoires des divers groupes d'intérêt à ce sujet et de leurs conséquences négatives sur les économies occidentales. Si les syndicats et les lobbies des industries traditionnelles ont appuyé l'imposition de politiques commerciales plus protectionnistes, les FMN et les banques, par contre, ont encouragé la promotion des importations de BM en provenance des NPI ; les unes pour garantir la solvabilité de leurs créances, les autres pour préserver leurs débouchés ou éviter que le développement des échanges intrasectoriels, qui n'ont cessé de s'accroître, ne soit compromis (OCDE, 1988, 8). Par ailleurs, comme l'a indiqué Duchâteau (1987, 323-25), l'effet de démonstration de ces mesures, qui a favorisé leur généralisation à d'autres secteurs que ceux des importations traditionnelles, (sidérurgie, électronique) et à certains PI (le Japon notamment), a contribué au ralentissement des échanges mondiaux et freiné la relance de la croissance dans les PI tout en augmentant les risques de conflits commerciaux internationaux.

L'inefficacité et les problèmes soulevés par le recours au protectionnisme expliquent que les PI aient choisi de privilégier plutôt des stratégies axées sur l'égalisation des conditions de la concurrence, [268] l'amélioration de leurs avantages comparatifs et la réorientation de la croissance des NPI, à partir du début des années 80 <sup>106</sup>.

### *L'application différenciée du principe de graduation*

Le principe de graduation, tel qu'il est défini par le GATT en 1947 et 1965 <sup>107</sup> « suppose que les PVD cessent graduellement, à mesure qu'ils se développent, de bénéficier de concessions spéciales et d'un traitement différencié dans le cadre du système commercial international, et qu'ils acceptent progressivement les obligations du

<sup>106</sup> Il faut mentionner ici que les PI ont tenté, sans succès, d'établir des cartels dans certains secteurs industriels afin d'accroître leur position concurrentielle : proposition d'Ernest Davignon d'établissement d'un cartel CEE des fibres synthétiques ; projets de cartels de l'OCDE dans la construction navale et l'acier.

<sup>107</sup> Ce principe a été défini dans l'article XVII du GATT lors de sa création, puis précisé lors du Kennedy Round par l'ajout des articles XXXVI à XXXVIII.

GATT et le principe d'un système ouvert d'échanges multilatéral » (O'Neil, 1984, 695-96). Depuis 1968, ce principe a été appliqué dans le cadre du SGP pour les produits manufacturés et semi-manufacturés. Cela s'est traduit, d'une manière générale, par la levée ou la limitation, produit par produit, des préférences accordées en vertu du SGP aux pays jugés avoir atteint un degré suffisant de compétitivité selon les critères établis par les PI (OCDE, 1988, 84). Compte tenu de leur stade plus avancé d'industrialisation, ce sont évidemment les NPI qui ont le plus bénéficié du SGP, mais ce sont également eux qui ont été le plus touchés par l'application du principe de graduation.

L'accentuation de la concurrence des NPI a incité les PI, et au premier chef les États-Unis, à demander une révision des modalités d'application du principe de graduation à leur égard. Cette révision, discutée lors de la réunion ministérielle de l'OCDE, en 1982, et lors de la conférence de la CNUCED, en 1983, puis réexaminée dans le cadre de l'Uruguay Round, propose d'appliquer le principe de graduation à des pays plutôt qu'à des produits. Comme l'ont expliqué O'Neil (1984, 696) et Koekkoek (1988), l'adoption de cette nouvelle forme d'application du principe de graduation entraînerait deux types d'effet pour les NPI : du côté de la demande, elle impliquerait leur retrait du SGP et la perte des autres préférences accordées à leurs exportations de BM par les PI ; du côté de l'offre, elle signifierait une libéralisation ou une harmonisation avec les règles du GATT de leurs politiques commerciales (abandon des taxes à l'importation et des subventions à l'exportation) et une ouverture graduelle de leurs marchés aux BM [269] des PI et des PVD en voie d'industrialisation (NPI de la seconde et de la troisième vagues).

Toutefois, cette proposition est toujours en discussion en raison des nombreux problèmes que soulève son application. Un de ces problèmes est le choix des critères permettant de distinguer les NPI ayant atteint un stade de développement comparable à celui des PI — et devant se soumettre aux règles du GATT — et les NPI présentant un niveau inférieur de développement — et pouvant bénéficier des clauses dérogatoires aux règles du GATT et des préférences commerciales concédées par les PI (O'Neil, 1984 ; Koekkoek, 1988). Un second problème est la vive opposition des NPI. L'inquiétude de ces derniers n'est pas liée à l'ouverture de leurs marchés aux BM des PI et des NPI potentiels puisque cette ouverture s'est considérablement accrue avec la

libéralisation progressive de leur politique commerciale depuis le milieu des années 60. Elle est alimentée par la crainte de ne pouvoir compenser cette ouverture par une augmentation de leurs débouchés dans les PVD qui ont encore la possibilité de protéger leurs marchés (Erzan, Laird et Yeats, 1988). Elle est également liée aux autres enjeux de la libéralisation mondiale des échanges. Les trois principaux dossiers des présentes négociations du GATT, en effet, portent sur la reconnaissance de la propriété intellectuelle et la libéralisation des échanges de services et de biens agricoles. Une entente sur ces questions pourrait signifier un déséquilibre des balances commerciales des NPI dans la mesure où leur avantage comparatif, au niveau des échanges de BM, pourrait être entamé par l'augmentation des importations de biens primaires et tertiaires et l'obligation de payer aux PI des redevances sur l'utilisation de leurs brevets d'invention.

### *L'ajustement des industries*

Comme plusieurs études l'ont fait remarquer, en particulier celles de l'OCDE (1988), de Makoto (1985) et de Yeats (1981), l'ajustement des industries au sein des PI durant les années 80 n'a pas été une réponse au seul défi des NPI. Elle s'est inscrite dans un cadre global d'extraversion des économies nationales et d'accentuation de la compétition sur le marché mondial. Certaines stratégies d'ajustement ont été cependant plus que d'autres conditionnées par la concurrence des NPI : la relocalisation au centre de certaines activités de production, l'innovation technologique et l'intervention publique.

La hausse des salaires dans les NPI ayant atteint une certaine maturité, hausse qui a accompagné la remontée vers l'amont de leur [270] processus d'industrialisation, et la possibilité d'abaisser les coûts de production grâce à l'automatisation des procédés de fabrication et au rapprochement des centres de production de leurs marchés et fournisseurs de matières premières ont incité certaines FMN à relocaliser dans les PI quelques-unes de leurs activités manufacturières. Cette relocalisation a touché notamment l'électronique (production de puces) et les textiles (fabrication de tissus synthétiques). Par contre, la délocalisation des activités d'assemblage, qui repose sur une utilisation intensive de main-d'œuvre, et le recours à la sous-traitance ont continué

de se développer, et même d'être étendu à de nouveaux NPI (Philippines, Malaisie, Indonésie, Thaïlande, Turquie, etc.). Dans l'ensemble, selon les données statistiques de l'OCDE (1988, 86), les flux d'investissements directs étrangers se sont affaiblis dans les NPI latino-américains, au cours des dernières années, mais se sont maintenus ou accrus dans les NPI matures et potentiels de l'Asie du Sud-Est. Les données d'Eurostat démontrent, par ailleurs, que ces flux ont beaucoup augmenté dans les NPI sud-européens (Grèce, Espagne, Portugal) après leur intégration à la CEE, en 1981 et 1986.

L'innovation technologique s'est concrétisée, dans les industries touchées par la concurrence des NPI, par l'automatisation des procédés de fabrication et le déplacement des lignes de production vers le haut de gamme. Dans le cas de l'électronique, les PI — notamment les États-Unis — ont réorienté leur production vers les ordinateurs et les composants élaborés à destination du secteur industriel. Dans le cas des textiles, l'innovation s'est traduite par la diversification et la sophistication des produits ainsi que par une spécialisation internationale plus poussée des activités de production. Mais, comme ces NPI « matures », notamment en Asie du Sud-Est, ont adopté la même stratégie pour faire face à l'augmentation de leurs coûts de production, les ajustements n'ont pas toujours eu dans les PI les effets escomptés. Dans le cas de la sidérurgie, l'ajustement a donné lieu à une réduction et à une rationalisation de la production plutôt qu'à une modernisation des procédés de production ou à un déplacement vers le haut des lignes de produits. Tout en étant plus prononcé en Europe qu'aux États-Unis, le succès de ces mesures a été mitigé en raison des surplus d'acier sur le marché mondial, surplus auquel le développement des industries sidérurgiques des NPI n'est pas étranger.

Il est particulièrement difficile de différencier parmi les politiques gouvernementales de soutien à l'ajustement industriel celles qui découlent directement ou indirectement de la concurrence des NPI (OCDE, 1988, 88). On peut simplement mentionner que deux types d'intervention gouvernementale ont contribué à soutenir l'effort [271] d'adaptation des industries à la nouvelle concurrence internationale, dont celle des NPI : les politiques industrielles sectorielles et les politiques macroéconomiques. Les premières, adoptées par les pays qui pratiquent une planification indicative (dont la France et le Japon), avaient pour objectifs de restructurer et de moderniser la production, de

réduire les capacités excédentaires et de promouvoir la recherche et le développement technologique (RD) dans les secteurs les moins compétitifs, notamment les textiles, les vêtements, les chaussures, le meuble et la microélectronique. Les secondes visaient à créer un climat propice au développement industriel. Elles ont notamment donné lieu à l'adoption de politiques de promotion des exportations (subventions, dégrèvements fiscaux, etc.). Au cours des dernières années, les politiques gouvernementales défensives d'aide aux industries « en déclin » ont eu tendance à être remplacées par des mesures offensives visant à soutenir la RD, la libéralisation des relations de travail, la « flexibilisation » de l'emploi et l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre.

### *La réorientation du modèle de croissance des NPI*

L'accroissement du déficit commercial des PI avec les NPI, a favorisé en dépit des stratégies alternatives au protectionnisme envisagées durant les années 80, l'élaboration de nouveaux scénarios dont l'objectif est d'atténuer les effets de la concurrence par le détournement des flux d'exportations des NPI (Yeats, 1981 ; Carlsson, 1988 ; Lipietz, 1985). Ces approches préconisent un développement accru des échanges Sud-Sud (entre NPI matures et potentiels et entre NPI et PVD) et une réorientation d'une partie de la production des NPI vers leurs marchés intérieurs sous réserve d'un allègement progressif de la dette des NPI (plans Brady et Baker) et d'une dynamisation de leur croissance économique.

## **CONCLUSION**

Il demeure difficile d'évaluer avec précision l'importance de la concurrence des NPI et de ses effets sur les relations commerciales Nord-Sud, en raison du nombre très restreint d'études sur le sujet. Les analyses tendent néanmoins à démontrer que cette concurrence s'est sérieusement amplifiée depuis la fin des années 70, ce qui a incité les PI à recourir à diverses mesures protectionnistes pour protéger leurs industries et leurs emplois. L'inefficacité relative de ces [272] mesures

et la réticence des gouvernements à y recourir d'une façon systématique ont contribué au développement de stratégies alternatives durant les années 80, dans le but d'égaliser les conditions de la concurrence, d'améliorer l'avantage comparatif des PI ou de détourner les flux d'exportations des NPI. Mais, comme l'application de ces stratégies, notamment l'abandon du principe de graduation et la réorientation des exportations des NPI, a souvent été beaucoup plus difficile que... le solde des échanges de BM de l'ensemble des pays de l'OCDE avec les NPI a continué à se détériorer tout au long des années 80. Cette tendance devrait se maintenir au cours des prochaines années. À plus long terme, toutefois, divers facteurs, en particulier les résultats de l'Uruguay Round <sup>108</sup> et les effets du processus d'intégration régionale, pourraient modifier considérablement les termes de l'échange entre PI et NPI.

[273]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

ANDREFF, V. (1976), *Profits et structures du capitalisme mondial*, Paris, PUF.

BALASSA, B. (1986), *Les nouveaux pays industrialisés dans l'économie mondiale*, Paris, PUF.

BRADFORD, C. (1987), « Trade and Structural Change : Nies and Next Tier Nics as Transitional Economies », *World Development*, vol. 15, n° 3, 299-317.

CARLSSON, J. et SHAW, T. (dir.) (1988), *Newly Industrializing Countries and the Political Economy of South-South Relations*, Londres, MacMillan.

DUCHÂTEAU, F. (1987), « Uruguay Round : grandeur ou décadence du GATT ? », *Politique internationale*, été, 322-333.

ERZAN, R., LAIRD, S. et YEATS, A. (1988), « On the Potential for Expanding South-South Trade Through the Extension of Mutual

---

<sup>108</sup> Voir le texte de Ann Weston dans cet ouvrage.

Preferences Among Developing Countries », *World Development*, vol. 16, n° 12, décembre, 1441-1464.

IKONICOFF, M. (dir.) (1986), « La nouvelle industrialisation du Tiers Monde », numéro spécial de *Tiers Monde*, tome XXVII, juillet-septembre.

JACQUEMOT, P. et RAFFINOT, M. (1985), *Accumulation et développement : dix études sur les économies du Tiers Monde*, Paris, L'Harmattan.

JUDET, P. (1981), *Les nouveaux pays industriels*, Paris, Éditions ouvrières.

KOEKKOEK, K. A. (1988), « The Integration of Developing Countries in the Gatt System », *World Development*, vol. 16, n° 8, 947-1328.

LIPIETZ, A. (1985), *Mirages et miracles : problèmes d'industrialisation dans le Tiers Monde*, Paris, La Découverte.

MAKOTO, S. (1985), « Industrialization in Developing Countries and Industrial Adjustment of Industrialized Countries », *Exim Review*, vol. 5, n° 2, 2-36.

MICHALET, C.-A. (1976), *Le capitalisme mondial*, Paris, Calmann-Lévy.

OCDE (1979a), *Face aux futurs*, Paris, OCDE.

OCDE (1979b), *L'incidence des nouveaux pays industriels sur la production et les échanges des produits manufacturés*, Paris, OCDE.

OCDE (1988), *Les nouveaux pays industriels. Défi et opportunités pour les industries des pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.

OCDE (1990 et 1991), *Commerce extérieur par produits*, série C (5 volumes), Paris, OCDE.

O'NEIL, H. (1984), « HICs, MICs, NICs and LICs : Some Elements in the Political Economy of Graduations and Differentiations », *World Development*, vol. 12, n° 7, 693-713.

YEATS, A. (1981), *Trade and Development Policy : Leading Issues for the 1980s*, Londres, MacMillan.

[274]

Tableau 1  
Répartition géographique des importations de l'OCDE par  
grandes catégories de produits : 1963-1977

| Groupe de la CTCI <sup>1</sup>                         |      | Ensemble<br>des NPI | NPI de<br>l' OCDE | Brésil et<br>Mexique | NPI<br>asiatiques |
|--|------|---------------------|-------------------|----------------------|-------------------|
| Vêtements (84)   | 1963 | 17,3                | 1,2               | 0,0                  | 15,3              |
|  | 1977 | 38,5                | 4,6               | 1,3                  | 29,9              |
| Cuir, chaussures et articles de voyage<br>(61, 83, 85) | 1963 | 7,2                 | 2,3               | 0,5                  | 3,3               |
|  | 1977 | 31,3                | 7,9               | 3,9                  | 17,7              |
| Ouvrages en bois et en liège (63)                      | 1963 | 12,3                | 6,2               | 1,1                  | 3,6               |
|  | 1977 | 23,8                | 4,7               | 2,4                  | 15,9              |
| Machines électriques (72)                              | 1963 | 0,8                 | 0,2               | 0,0                  | 0,5               |
|  | 1977 | 12,0                | 1,0               | 2,2                  | 8,4               |
| Articles manufacturés divers (81,82, 86, 89)           | 1963 | 4,2                 | 0,7               | 0,2                  | 2,7               |
|  | 1977 | 11,2                | 1,3               | 0,7                  | 8,7               |
| Textiles (65)  | 1963 | 5,7                 | 2,4               | 0,7                  | 2,1               |
|  | 1977 | 10,8                | 3,4               | 1,7                  | 5,8               |
| Produits manufacturés en caoutchouc (62)               | 1963 | 0,5                 | 0,2               | 0,0                  | 0,2               |
|  | 1977 | 7,6                 | 4,2               | 0,4                  | 2,5               |
| Articles manufacturés en métal (69)                    | 1963 | 1,5                 | 0,5               | 0,1                  | 0,6               |
|  | 1977 | 7,4                 | 2,0               | 0,7                  | 4,3               |
| Articles minéraux non métalliques manufacturés<br>(66) | 1963 | 2,7                 | 0,8               | 0,8                  | 0,8               |
|  | 1977 | 9,9                 | 1,5               | 0,9                  | 2,3               |
| Fer et acier (67)                                      | 1963 | 1,3                 | 0,5               | 0,4                  | 0,0               |
|  | 1977 | 4,8                 | 2,4               | 1,0                  | 1,0               |
| Matériel de transport (73)                             | 1963 | 1,0                 | 0,5               | 0,0                  | 0,1               |
|  | 1977 | 2,8                 | 1,7               | 0,4                  | 0,5               |
| Machines non électriques (71)                          | 1963 | 0,3                 | 0,2               | 0,0                  | 0,0               |
|  | 1977 | 2,8                 | 1,0               | 0,8                  | 0,8               |
| Produits chimiques (5)                                 | 1963 | 2,1                 | 0,9               | 0,8                  | 0,2               |
|  | 1977 | 2,5                 | 1,1               | 0,6                  | 0,6               |
| Papier (64)  | 1963 | 0,3                 | 0,1               | 0,0                  | 0,0               |
|  | 1977 | 2,2                 | 1,0               | 0,5                  | 0,5               |

Source : OCDE (1979b), p. 27

1. Classification type pour le commerce international de l'Organisation des Nations unies.

[275]

Tableau 2  
Répartition géographique de l'excédent d'exportations (FOB)  
de produits manufacturés de l'OCDE vis-à-vis des NPI  
(en pourcentage)

|                       | Variations 1963-1973 | Variations 1973-1977 |
|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Canada                | -2,3                 | -10,4                |
| États-Unis            | -8,5                 | -66,0                |
| Japon                 | 42,9                 | 138,1                |
| France                | 8,8                  | 0,7                  |
| Allemagne             | 25,0                 | 1,7                  |
| Italie                | 10,5                 | 13,1                 |
| Royaume-Uni           | 3,2                  | 17,0                 |
| Autres pays de l'OCDE | 18,3                 | 6,0                  |

Source : OCDE (1979b), 33.

Tableau 3  
Solde des échanges de biens manufacturés <sup>1</sup>  
de l'OCDE avec les NPI <sup>2</sup> : 1986-1988 <sup>3</sup>

|                   | Importations<br>totales | Exportations<br>totales | Solde<br>commercial |
|-------------------|-------------------------|-------------------------|---------------------|
| Australie         | 8 586 665               | 3 476 421               | -5 110 244          |
| Canada            | 15 451 702              | 3 938 076               | -11 513 626         |
| États-Unis        | 226 928 346             | 101 509 826             | -125 418 520        |
| France            | 11 016 145              | 9 838 281               | -1177 864           |
| Italie            | 7 987 662               | 7 812 727               | -174 935            |
| Japon             | 41 123 643              | 121 604 438             | 80 480 795          |
| Royaume-Uni       | 20 466 412              | 11880 533               | -8 585 879          |
| Suède             | 3 533 062               | 3 013 375               | -519 687            |
| OCDE <sup>4</sup> | 359 911 997             | 285 677 653             | -74 234 344         |

Source : données abrégées tirées d'OCDE (1990 et 1991).

1. Sections 5, 6, 7 et 8 CTCL.

2. Brésil, Corée du Sud, Hong Kong, Singapour et Taïwan.

3. En milliers de dollars américains.

4. Total des neuf pays de l'OCDE du tableau.

[276]

Tableau 4  
Part des importations en provenance de certains pays de l'OCDE des NPI <sup>1</sup>  
dans les importations totales de biens manufacturés <sup>2</sup> (en %)

|             | 1964 | 1985 |
|-------------|------|------|
| Allemagne   | 1,2  | 4,4  |
| Australie   | 1,1  | 10,2 |
| Canada      | 0,7  | 5,7  |
| États-Unis  | 4,9  | 20,8 |
| France      | 0,2  | 2,5  |
| Italie      | 0,6  | 3,5  |
| Japon       | 1,6  | 18,1 |
| Royaume-Uni | 5,0  | 4,7  |
| Suède       | 0,7  | 3,1  |

Source : élaboration à partir des données de OCDE (1088), tableaux A.2.3 à A.2.11 ; 106-113.

1. Les six NPI considérés dans l'étude OCDE (1988).
2. Total sections 5, 6 (moins division 68), 7 et 8.

Tableau 5  
Part de diverses catégories de biens manufacturés <sup>1</sup>  
dans les exportations totales de l'OCDE t1986-1988 (en %)

| PAYS              | Section 5 | Section 6 | Section 7 | Section 8 | Div. 76 | Div. 77 | Div. 88 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|---------|
| Allemagne         | 3,13      | 13,58     | 35,28     | 46,60     | 9,53    | 9,64    | 2,81    |
| Australie         | 5,35      | 28,21     | 31,76     | 30,47     | 5,65    | 6,50    | 1,73    |
| Canada            | 1,85      | 19,07     | 41,11     | 36,85     | 9,34    | 6,19    | 1,65    |
| États-Unis        | 1,79      | 13,73     | 44,57     | 37,85     | 10,58   | 12,30   | 3,37    |
| France            | 2,68      | 13,23     | 42,73     | 41,28     | 10,13   | 11,68   | 4,02    |
| Italie            | 3,92      | 20,78     | 47,15     | 27,98     | 10,90   | 9,19    | 3,07    |
| Japon             | 6,81      | 27,87     | 19,67     | 42,19     | 5,19    | 6,64    | 2,57    |
| Royaume-Uni       | 1,57      | 13,70     | 36,86     | 13,07     | 13,07   | 8,16    | 3,04    |
| Suède             | 1,93      | 12,11     | 34,33     | 51,52     | 10,76   | 8,31    | 2,07    |
| OCDE <sup>2</sup> | 2,60      | 16,03     | 40,09     | 39,27     | 9,85    | 10,70   | 3,11    |

Source: données abrégées tirées d'OCDE (1990 et 1991).

1. Sections 5, 6, 7 et 8 plus divisions 76, 77 et 88 CTCL.
2. Total des neuf pays OCDE du tableau.

[277]

Tableau 6  
Par des NPI dans les importations manufacturières  
des pays de l'OCDE par groupe d'intensité technologique  
(années choisies, en %)

|         | 1964 | 1973 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Forte   | 0,6  | 5,9  | 7,8  | 8,4  | 8,4  | 9,1  | 9,2  | 10,6 | 12,1 | 11,3 |
| Moyenne | 1,4  | 1,8  | 2,5  | 2,7  | 2,9  | 3,4  | 3,7  | 4,1  | 4,9  | 5,0  |
| Faible  | 4,6  | 7,1  | 8,6  | 8,3  | 8,3  | 9,8  | 10,0 | 11,1 | 12,4 | 12,1 |

Source : OCDE (1988), 26.

Tableau 7.  
Modification de la composition des exportations des NPI vers les pays  
de l'OCDE : produits manufacturés par groupe d'intensité technologique  
(années choisies, en %)

|         | 1964  | 1973  | 1978  | 1979  | 1980  | 1981  | 1982  | 1983  | 1984  | 1985  |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Forte   | 2,2   | 17,6  | 20,0  | 20,7  | 21,5  | 22,0  | 22,1  | 24,1  | 25,3  | 25,0  |
| Moyenne | 15,9  | 13,9  | 16,3  | 17,4  | 18,5  | 18,0  | 18,9  | 19,1  | 20,2  | 21,6  |
| Faible  | 81,6  | 68,4  | 63,5  | 61,7  | 59,8  | 59,9  | 58,9  | 56,7  | 54,4  | 53,2  |
| Total   | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Source : OCDE (1988), 26.

[278]

Tableau 8  
Taux de pénétration des importations en provenance de l'ensemble des NPI  
(pays et produits choisis, 1970 et 1986)  
Groupes de produits <sup>1</sup>

|             | Total des industries manufacturières (CITI 3) (CITI 32) |      | Textile, habillement, cuir et chaussure |       | Machines et appareils électriques (CITI 383 moins 3832) |      | Matériel de radio, télévision et télécommunication (CITI 3832) |       |
|-------------|---|------|---|-------|---|------|--|-------|
|             | 1970  | 1985 | 1970                                    | 1985  | 1970  | 1985 | 1970   | 1985  |
| Australie   | 0,49  | 3,09 | 2,50                                    | 11,55 | 0,12  | 4,98 | 0,11   | 16,23 |
| Canada      | 0,43  | 1,98 | 2,08                                    | 9,99  | 0,08  | 2,23 | 0,90   | 11,82 |
| France      | 0,15  | 0,79 | 0,11                                    | 2,08  | 0,01  | 0,73 | 0,06   | 2,39  |
| Allemagne   | 0,38  | 1,40 | 1,33                                    | 7,96  | 0,04  | 1,32 | 0,38   | 5,36  |
| Italie      | 0,27  | 0,91 | 0,34                                    | 1,18  | 0,07  | 0,52 | 0,40   | 3,91  |
| Japon       | 0,30  | 0,85 | 1,17                                    | 3,82  | 0,10  | 0,73 | 0,19   | 0,68  |
| Suède       | 0,65  | 1,80 | 4,03                                    | 18,72 | 0,02  | 1,09 | 0,20   | 5,31  |
| Royaume-Uni | 0,41  | 1,42 | 2,10                                    | 7,74  | 0,14  | 1,15 | 0,37   | 4,11  |
| États-Unis  | 0,49  | 2,41 | 1,53                                    | 11,16 | 0,44  | 5,93 | 1,55   | 7,54  |

*Source* : OCDE (1988), 27.

1. Clarification internationale type de toutes les industries de l'Organisation des Nations unies.

[279]

Tableau 9  
Exportations de biens manufacturés<sup>1</sup> par quelques pays de l'OCDE vers  
les NPI<sup>2</sup>. Taux de croissance géométrique annuelle moyens (en %)

| ORIGINE     | DESTINATION           | 1973-1978 | 1978-1985 |
|-------------|-----------------------|-----------|-----------|
| Canada      | NPI d'Amérique latine | 12,9      | 7,4       |
|             | NPI d'Asie            | 22,7      | 15,3      |
| France      | NPI d'Amérique latine | 17,4      | -1,9      |
|             | NPI d'Asie            | 28,4      | 12,3      |
| Allemagne   | NPI d'Amérique latine | 8,7       | -0,5      |
|             | NPI d'Asie            | 18,7      | 6,7       |
| Italie      | NPI d'Amérique latine | 18,6      | -4,0      |
|             | NPI d'Asie            | 24,4      | 13,6      |
| Japon       | NPI d'Amérique latine | 19,1      | -2,4      |
|             | NPI d'Asie            | 23,3      | 6,1       |
| Royaume-Uni | NPI d'Amérique latine | 11,3      | -1,9      |
|             | NPI d'Asie            | 19,3      | 6,6       |
| États-Unis  | NPI d'Amérique latine | 14,6      | 7,9       |
|             | NPI d'Asie            | 19,2      | 11,4      |
| Australie   | NPI d'Amérique latine | -6,9      | -2,0      |
|             | NPI d'Asie            | 12,0      | -1,0      |
| Suède       | NPI d'Amérique latine | -0,7      | 4,0       |
|             | NPI d'Asie            | 32,2      | 13,2      |

*Source* : OCDE (1988), tableau A.2.33, 136.

1. Total Mettons 5, 6 (moins division 68), 7 et 8 CTCL.

2. Les six NPI considérés dans l'étude OCDE (1988).

[280]

[281]

**Deuxième partie**  
**La mondialisation des marchés**  
**et la tentation du laissez-faire**

**11**

---

“L’Uruguay Round :  
les pays du tiers-monde  
face aux négociations.”

Ann WESTON

[Retour à la table des matières](#)

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) <sup>109</sup> est un terrain fertile pour les cyniques. Certains ont suggéré une autre définition de son sigle : « General Agreement to Talk and Talk ». En 1989, au cours d'un forum international à Davos en Suisse, l'Américain Lester Thurow affirmait : « Le GATT est mort... L'Uruguay Round devrait être abandonné... C'est un cul-de-sac... qui nous mène nulle part... sauf à nous quereller ». Pour le public, la faiblesse du GATT a été particulièrement illustrée par les atermoiements de la conférence mi-terme de l'Uruguay Round à Montréal, en 1988, alors que les représentants des États-Unis et de la Communauté européenne (CE) ont consacré des heures à lire un dictionnaire afin de trouver un synonyme au terme « éliminer » qui puisse exprimer leurs différentes positions au sujet des subventions agricoles.

Dans ce texte, nous évaluerons l'importance et la spécificité de l'Uruguay Round par rapport aux négociations précédentes du GATT à travers un examen de ses principaux enjeux. Nous étudierons dans un

---

<sup>109</sup> Acronyme du libellé anglais de l'Accord : General Agreement on Tariffs and Trade.

deuxième temps les positions des principaux groupes de pays par rapport à ces enjeux, dans cinq secteurs : le textile et les vêtements, l'agriculture, les services, la propriété intellectuelle et le fonctionnement du GATT. Nous concluons avec quelques commentaires sur la poursuite des négociations, au lendemain de leur suspension à Bruxelles en décembre 1990, ses issues prévisibles et l'avenir du GATT.

[282]

## ***L'IMPORTANTANCE ET LA SPÉCIFICITÉ DE L'URUGUAY ROUND***

### *Le GATT et les nouvelles pratiques commerciales*

Les relations commerciales sont, depuis la guerre, réglementées par le GATT et par les accords intervenus au terme des sept grandes rondes de négociations commerciales multilatérales, la ronde Uruguay étant la huitième. Les premières négociations ont été dans une certaine mesure plus simples et plus rapides que les suivantes car elles traitaient surtout de questions tarifaires. La réduction des tarifs douaniers pendant ces années a cependant encouragé les gouvernements à augmenter leurs barrières non tarifaires, voire à contourner et à détourner les règles établies en recourant par exemple aux restrictions « volontaires » des exportations ou en abusant des droits « antidumping ». La négociation de nouvelles règles pour restreindre et réduire ces nouveaux obstacles au commerce a été l'une des tâches difficiles de la Ronde de Tokyo (1974-1979). Le texte final de cette négociation comportait d'ailleurs plusieurs accords, notamment sur les normes techniques, les subventions, les sauvegardes, les mesures compensatoires, etc. Malgré de nombreux efforts pour élargir et renforcer l'accès au commerce international, plusieurs problèmes sont restés en suspens, problèmes que les nouvelles tendances du commerce mondial dans les années 80 ont contribué à complexifier et qui expliquent, en grande partie à notre avis, pourquoi les parties contractantes au GATT ont décidé, à l'initiative des États-Unis, de lancer une nouvelle ronde de

négociations, lors d'une réunion à Punta del Este en 1986, en Uruguay <sup>110</sup>.

En effet, bien que le commerce global ait continué à augmenter <sup>111</sup>, on a assisté au développement de nouvelles pratiques commerciales qui aujourd'hui remettent en question la compétence et la pertinence du GATT. Il existe une abondante documentation sur ce sujet (voir par exemple, Bhagwati, 1988 ; Hart, 1989 ; Finlayson et Weston, 1990 ; Whalley, 1989). En fait, le recours de plus en plus fréquent à des [283] mesures protectionnistes (voir tableau 1) ainsi que l'utilisation croissante de droits compensateurs et de droits antidumping (souvent à des taux élevés), à l'encontre des importations des pays en voie de développement (FVD) en particulier, menacent la croissance même du commerce mondial. On estime qu'environ 20 % des exportations des PVD seraient aujourd'hui touchées par des barrières non tarifaires, soit deux fois plus que les exportations des pays industrialisés. Dans le cas des États-Unis, le déficit croissant de leur balance commerciale depuis 1982 et l'affaiblissement de leur position hégémonique au sein du système économique international ont encouragé ces derniers à adopter des lois domestiques plus sévères pour contrer les pratiques commerciales jugées « déloyales » de leurs partenaires commerciaux. Ainsi, l'article 301, pour ne mentionner que cet exemple, a-t-il été modifié par l'addition du « super 301 » et du « spécial 301 », addition qui permet désormais au gouvernement américain d'adopter des mesures de représailles contre les pays qui refusent de changer les politiques jugées « injustifiables, déraisonnables ou discriminatoires ».

Autre source de problèmes : la crise des marchés agricoles, causée par la chute du prix de plusieurs produits, a déclenché une guerre de

---

<sup>110</sup> Selon la Déclaration de Punta del Este, les négociations visent quatre objectifs principaux : 1) l'augmentation du commerce global par la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires ; 2) le renforcement de l'efficacité et du respect des règles du GATT ; 3) la sensibilisation/adaptation du GATT aux changements de l'économie mondiale et du commerce international ; 4) le développement des relations du GATT avec les organisations monétaires et financières internationales.

<sup>111</sup> Selon le GATT (1990b), le commerce des biens a augmenté chaque année depuis 1982, atteignant 3 095 milliards de \$ US en 1989. Cependant, en 1989, pour la première fois depuis cinq ans, on a constaté un ralentissement du taux de croissance des échanges.

subventions agricoles entre les États-Unis et la CE, et a fortement affaibli les revenus de pays plus petits comme l'Australie, la Thaïlande ou l'Argentine, pays pour lesquels les exportations de produits alimentaires constituent une source importante de revenus.

La restructuration de l'économie mondiale a par ailleurs engendré de nouveaux défis pour le GATT. Ainsi, l'importance croissante des échanges de services et le désir des grandes sociétés de réduire les obstacles commerciaux, notamment en ce qui a trait aux règles en matière d'investissement, ont convaincu plusieurs pays de la nécessité d'inclure ces questions dans les négociations en cours. Les pays développés (PD) ont aussi fini par reconnaître le besoin de régler multilatéralement les politiques domestiques ayant des effets sur le commerce au lieu de limiter le GATT aux mesures prises à la frontière. Mais, même s'il devient de plus en plus difficile de séparer les politiques commerciales des autres politiques économiques, jusqu'à quel point les parties contractantes, et notamment les pays industrialisés, sont-elles prêtes à accorder un droit de regard sur l'élaboration et la gestion de leurs politiques économiques ?

Enfin, déçus par la lenteur des négociations multilatérales et mus par le désir d'établir des liens plus étroits avec des partenaires commerciaux qui leur sont plus proches, certains pays ont commencé à libéraliser leur commerce sur une base bilatérale ou régionale. [284] Ainsi, si l'on inclut le commerce régi par l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, à peu près le tiers du commerce mondial est aujourd'hui couvert par de tels accords spéciaux (voir tableau 2). L'initiative du président Bush, annoncée en juillet 1990 — l'Initiative pour les Amériques —, qui prévoit plusieurs accords de libre-échange dans l'hémisphère, est un exemple éloquent de cette tendance. Autre exemple tout aussi éloquent : la proposition de la Malaisie de regrouper les pays de l'Asie de l'est au sein d'une association économique régionale. Cela, c'est sans compter sur le fait que de nombreux PVD envisagent actuellement de signer des ententes régionales pour stimuler leur développement économique.

### *Les PVD et le GATT*

L'Uruguay Round est sans doute la plus complexe et la plus ambitieuse de toutes les rondes de négociations organisées par le GATT depuis 1947 ; non seulement ses objectifs sont plus nombreux, interreliés et plus litigieux, mais le nombre des participants est aussi plus élevé (Institut Nord-Sud, 1987). Qu'on en juge : 15 groupes de négociations (voir tableaux 3 et 4) et 97 pays sont engagés ; près de 400 propositions écrites ont été soumises au cours des trois premières années (Hamilton et Whalley, 1989) et le texte « final » présenté à la conférence ministérielle à Bruxelles en décembre 1990 comportait 391 pages.

Qu'entendent, dans le nouveau contexte international que nous venons de décrire, les PVD de cette ronde de négociation ?

Pour la plupart des PVD, la solution des anciens litiges (en particulier, l'abandon de l'Accord multifibre, la réintégration des textiles et vêtements au GATT, le renforcement des clauses de sauvegarde, la réduction de l'utilisation des mesures sélectives comme les droits antidumping) doit avoir préséance sur ces objectifs. Les PVD veulent aussi conserver le traitement spécial que leur accordent certaines règles du GATT (en particulier l'article XVIII B, la partie IV et la clause « habilitante »). Cela ne signifie pas que leurs positions n'aient pas évolué depuis le Tokyo Round. Au contraire, plusieurs d'entre eux ont commencé à libéraliser leurs échanges en marge du GATT, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel notamment, en reconnaissant les limites de leurs anciennes politiques fondées sur la substitution aux importations. Mais ce que veulent ces pays, c'est que les pays développés reconnaissent et récompensent ces changements importants en leur ouvrant davantage leurs marchés. [285] Aussi la libéralisation des politiques agricoles est-elle soutenue par plusieurs PVD. La formation du groupe de Cairns, en 1986, qui inclut trois PD et 10 PVD, en est la preuve. C'est la première fois qu'un tel regroupement Nord-Sud est créé au sein du GATT ; cela représente un tournant important dans la gestion du système commercial international.

Pour certains PVD par contre, il est surtout essentiel d'aborder de nouveaux sujets, les services et les politiques domestiques par exemple,

qui freinent de plus en plus les échanges et les flux d'investissements. Aussi de nombreux PVD souhaitent-ils voir les PD prendre davantage leurs responsabilités, notamment que ces derniers renoncent complètement aux traitements de faveur dont ils bénéficient au sein du GATT. Il n'en demeure pas moins que, pour la quasi-totalité des pays en voie de développement, et en particulier pour les plus petits d'entre eux, c'est-à-dire pour ceux dont le pouvoir de marchandage est restreint, ce qui importe surtout c'est de renforcer le système même du GATT. Cela signifie entre autres : améliorer le règlement des différends, renforcer les pouvoirs de surveillance du GATT et multiplier les rencontres au niveau ministériel. En somme, le but est d'avoir un système vraiment multilatéral qui ne soit pas dominé par quelques grandes puissances.

Malgré un consensus général sur la nécessité de relancer les négociations, celles-ci ont été dès le départ menacées par l'opposition d'un groupe de 10 PVD intransigeants (l'Inde, l'Égypte et le Brésil entre autres) qui ne voulaient pas discuter des nouveaux enjeux avant que ne soient résolus les litiges antérieurs. La formation d'un groupe Nord-Sud dirigé par la Colombie et la Suisse (le groupe « café au lait ») a finalement permis de trouver une solution qui prévoit de séparer les négociations sur les services des autres dossiers et de reconnaître la légitimité des lois nationales. Il reste à voir si elle sera respectée.

### ***LES CINQ PRINCIPAUX DOSSIERS DES NÉGOCIATIONS***

Personne ne peut à l'heure actuelle prévoir l'issue des négociations en cours. Contrairement au Tokyo Round, où un accord avait été conclu à la dernière minute (Winham, 1986), la conférence finale de l'Uruguay Round qui a eu lieu à Bruxelles du 5 au 9 décembre 1990 a laissé plusieurs questions pendantes et n'a pu être sauvée que par la suspension des négociations. L'incapacité de la CE d'assouplir sa position sur les subventions à l'agriculture, la guerre au Moyen-Orient (de [286] janvier à mars 1991) et la fin, le 1<sup>er</sup> mars 1991, du mandat de négociation du gouvernement américain en vertu du « fast-track » ont,

entre autres facteurs, contribué à différer la reprise des négociations formelles <sup>112</sup>.

Bien qu'il y ait eu des progrès importants dans quelques domaines, — au niveau technique et du rapprochement des points de vue — de nombreux désaccords subsistent dans plusieurs groupes de négociation. C'est ce que nous nous proposons de voir dans cette section où nous analyserons ce qui nous paraît être les cinq principaux enjeux des négociations actuelles.

### *Les textiles et les vêtements*

Évaluées à 190 milliards de \$ US, les exportations de textiles et de vêtements représentaient, en 1989, 6 % de la valeur totale du commerce mondial des biens.

Selon la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED, 1990, 4), les produits textiles et les vêtements représentaient, en 1987, 23 % des exportations des 14 principaux PVD exportateurs de biens industriels et 47 % des exportations totales des autres PVD. Compte tenu de l'importance de ces produits dans leurs revenus commerciaux, il n'est pas étonnant que le principal objectif des PVD soit d'obtenir l'abandon des restrictions imposées aux importations de textiles et de vêtements par les PD dans le cadre de l'Accord multifibre (AMF). Les restrictions discriminatoires ont coûté cher aux PVD (Trela et Whalley, 1989).

Il faut reconnaître qu'il y a cependant des différences entre les pays exportateurs les mieux établis et les pays compétitifs, comme l'Inde ou le Pakistan, et les plus petits, comme l'île Maurice par exemple. Si les premiers sont prêts à réclamer le retour immédiat au libre accès aux marchés du Nord, les seconds veulent une libéralisation un peu plus

---

<sup>112</sup> Selon la Constitution américaine, le Congrès est responsable des politiques commerciales. Toutefois, depuis 1974, le Congrès a autorisé le gouvernement, pour des périodes de temps limitées, à négocier de nouveaux accords commerciaux, accords que le Congrès peut accepter ou rejeter mais non modifier. C'est cette procédure plus rapide de négociations qu'on appelle « fast-track ». Le Congrès a renouvelé son accord à l'utilisation du « fast-track » au printemps 1991.

lente de façon à pouvoir se spécialiser dans quelques créneaux. Une libéralisation des contingents bilatéraux par étape sur 10 ans semblerait satisfaire ces deux groupes.

[287]

Pour les PD, l'importance des industries du textile et du vêtement se trouve plutôt au niveau domestique. Rappelons que ces industries, malgré leur déclin, emploient toujours une part importante de leur main-d'œuvre nationale. Par exemple, aux États-Unis, ces deux industries constituent la principale source d'emploi du secteur industriel avec 1,9 million de travailleurs, soit 10 % de la main-d'œuvre industrielle totale ; un autre million de personnes travaillent dans des industries connexes (Chambers et Tucker, 1990). Si quelques PD ont réussi à restructurer leur industrie, plusieurs problèmes caractérisent toujours ces industries : par exemple, la concentration régionale des activités, une forte intensité de main-d'œuvre, l'emploi de travailleurs peu qualifiés et donc moins mobiles, en particulier les femmes, les gens plus âgés et les immigrants, et une faible compétitivité par rapport aux importations des PVD, en particulier dans le secteur du vêtement.

Les PD concentrent la plus grande part des exportations mondiales de produits textiles et de vêtements avec 55 % des exportations globales en 1988. Leur objectif est d'augmenter leurs exportations de textiles vers les PVD les plus riches, notamment en amenant ces derniers à réduire leurs barrières protectionnistes. C'est dans le secteur du vêtement que la position commerciale des PD par rapport aux PVD s'est cependant le plus détériorée, alors que les PD accusent un déficit de 40 milliards de \$ US. Les exportations des PVD représentent désormais 41 % des exportations mondiales. En général, les gouvernements du Nord ont préféré maintenir les restrictions sur les importations plutôt que de faire face aux problèmes structurels de leur industrie, notamment en aidant les travailleurs à se recycler et à trouver d'autres emplois. Il y a toutefois des cas d'exception comme celui de la Suède qui a proposé, en 1989, d'abolir unilatéralement ses contrôles à l'importation en raison d'une pénurie de main-d'œuvre. Cependant, si la plupart des PD reconnaissent l'importance de l'industrie du vêtement pour les PVD et encouragent un changement de politique afin d'aider ces derniers à se développer, la véritable question pour eux est plutôt le rythme auquel les importations doivent être libéralisées.

En avril 1990, le Canada a proposé qu'une fois le quatrième AMF arrivé à échéance (en juillet 1991) les restrictions bilatérales soient remplacées par des contingents globaux qui seraient élargis régulièrement jusqu'à ce qu'ils ne soient plus nécessaires (à peu près dans cinq ou dix ans). Une telle proposition constituait cependant un pas en arrière pour plusieurs raisons.

[288]

- a) Les nouveaux PVD exportateurs perdraient immédiatement leur avantage (de n'avoir aucune restriction), et donc peut-être la possibilité d'exporter, tandis que les producteurs canadiens auraient de cinq à dix ans pour s'ajuster aux taux des dernières années de protection<sup>113</sup>. Les PVD, qui ont des structures économiques moins flexibles, se trouveraient alors en pleine concurrence avec les autres fournisseurs en juillet 1991. Il restait à décider si l'on devait exclure les pays les moins avancés (comme les Maldives et le Népal) de ces contingents ; mais très peu des nouveaux exportateurs devaient être inclus dans cette catégorie.
- b) Le volume total des importations pourrait chuter car les restrictions incluraient pour la première fois les importations des pays développés telles celles de la CE mais non celles des États-Unis à cause de l'Accord de libre-échange. C'est pourquoi la CE s'est opposée à ce plan.
- c) La proposition canadienne incluait aussi une nouvelle clause de sauvegarde avec des critères d'application moins rigides que ceux qui existent en vertu de l'article XIX du GATT, et sans droit de compensation — ce qui risque de créer des précédents dangereux.
- d) Les PVD ayant déjà des restrictions subiraient une perte de revenu.

---

<sup>113</sup> En même temps, il faut noter que la réduction des tarifs sur les produits textiles, telle que le suggérait, en mars, le Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE), donnerait lieu à une augmentation « considérable » (28 %) de la protection tarifaire effective du vêtement.

- e) Le Canada et les autres PD souhaitent enfin l'adoption de lois plus strictes en matière d'usage des subventions ou de dumping. Déjà, la CE a utilisé des droits antidumping contre les vêtements en provenance de Hong Kong et de la Chine. Quelques PVD craignent donc que ces lois deviennent un nouvel outil de protection contre leurs exportations. La proposition des États-Unis est d'intégrer graduellement les contingents globaux à la libéralisation des contingents bilatéraux. Cette offre a été faite au moment où les industries américaines du textile et du vêtement essayaient de faire adopter une loi plus protectionniste par le Congrès !

Les négociations dans le domaine du textile et du vêtement ont beaucoup avancé lors de la réunion ministérielle de décembre 1990. Selon quelques sources informelles, les PD étaient alors prêts à ne pas renouveler l'AMF en 1991 et à abolir les restrictions bilatérales graduellement sur 10 ans. Les contingents devraient être augmentés à [289] des taux annuels et croissants en trois phases — 16 %, 21 % et 26 %. Ces taux devraient être plus élevés pour les pays les moins avancés et les produits moins sensibles. Il n'aurait fallu que trois ou quatre heures supplémentaires de négociation pour finaliser cet accord. Mais les pourparlers ont été abandonnés en raison du peu de progrès réalisé dans les autres groupes de négociation. Si les discussions ne reprennent pas, supprimant ainsi la possibilité d'un échange de concessions multisectorielles, les PVD craignent que les PD abandonnent l'idée d'une l'abolition de l'AMF.

La suspension des négociations a eu pour résultat que les PVD ont pu reconsidérer le texte provisoire conclu à Bruxelles. Quelques-uns se demandent maintenant s'ils n'ont pas accepté trop vite l'offre des PD et si ses dispositions (la durée des phases et la clause de sauvegarde) ne leur sont pas défavorables. De toute façon, comme on pouvait s'y attendre, le Comité des textiles a décidé, le 31 juillet dernier, de maintenir en vigueur l'AMF pour une période de 17 mois, allant du 1<sup>er</sup> août 1991 au 31 décembre 1992. Ce sera donc la quatrième fois que l'AMF est ainsi prorogé, chacun espérant que cette fois les résultats de l'Uruguay Round entreront en vigueur immédiatement après...

## *L'agriculture*

Comme prévu, la libéralisation des marchés agricoles a été le dossier le plus controversé des négociations et la cause de l'échec de la conférence ministérielle de Bruxelles. Il reste à voir si cette question ne sera pas aussi la cause de l'échec de l'Uruguay Round. Comme c'est un sujet assez compliqué, très publicisé et beaucoup étudié, nous nous concentrerons surtout ici sur les revendications des PVD, question qui a été moins discutée.

Il faut, à cet égard, faire la différence entre trois groupes : les pays importateurs, comme la Jamaïque, les pays autosuffisants et protectionnistes comme la Corée du Sud, et les pays exportateurs comme l'Argentine et la Thaïlande. C'est dans ces derniers groupes que nous retrouvons les huit PVD qui, avec trois PD (y compris le Canada), font partie du groupe de Cairns qui demande la réduction des subventions et l'abolition des règles spéciales du GATT dans le secteur agricole.

La guerre des subventions sur le marché global des produits agricoles entre les États-Unis et la CE à la fin des années 80 a coûté [290] cher aux pays exportateurs du tiers-monde. Les exportateurs argentins, par exemple, n'ont pas pu faire concurrence aux exportations de blé subventionnées de la CE et des États-Unis. Les subventions américaines étaient dirigées aussi contre certains produits des PVD (par exemple le riz de la Thaïlande ou les poulets du Brésil) dont la part du marché mondial a augmenté au détriment de celle des États-Unis. Plusieurs pays ont en outre subi des pertes importantes à cause des barrières tarifaires : aux États-Unis, sur le sucre notamment dans la CE ; sur le sucre et les produits oléagineux ; au Japon sur le riz et le bœuf, pour ne prendre que ces exemples. Ironiquement, ce sont les États-Unis qui ont introduit le principe des règles spéciales en matière agricole. Ne pouvant plus aujourd'hui supporter le coût croissant des subventions, ils proposent plutôt « l'option zéro », c'est-à-dire l'élimination totale de toute aide gouvernementale allouée aux exportations agricoles.

Plusieurs études publiées au cours de l'Uruguay Round ont mis en lumière les coûts considérables de ces politiques d'aide et les bénéfices économiques que pourraient tirer tous les pays de leur retrait (voir notamment Goldin et Knudsen, 1990). Cependant, pour la CE, la

politique agricole commune (PAC), qui représente un tiers des dépenses communautaires, est un élément essentiel de sa survie. En outre, ici comme au Japon, dans les pays Scandinaves ou en Corée, le soutien aux agriculteurs est surtout justifié par des raisons culturelles, politiques et d'autosuffisance alimentaire. Afin de concilier les positions des partisans de la libéralisation et celles des défenseurs du protectionnisme, le groupe de Cairns a fait une proposition un peu plus modérée que celle des États-Unis. Celle-ci prévoit des coupures de 75 % des subventions nationales et des barrières tarifaires et une réduction de 90 % des subventions à l'exportation. Le Canada s'est quelque peu dissocié de cette position en demandant de pouvoir conserver le droit de restreindre les importations des produits réglementés au niveau national par un système de gestion de l'offre. La proposition du groupe de Cairns a été plus ou moins bien reçue par les États-Unis.

Du côté des PVD importateurs, par contre, nombreux sont les pays qui craignent que la réduction des subventions n'augmente le coût de leurs importations — à cause d'une réduction des excédents agricoles —, qu'elle ne limite les quantités d'aide alimentaire disponible et qu'elle ne provoque une hausse des prix mondiaux. Ils demandent donc l'assurance d'une aide financière supplémentaire. Certains pays, comme l'Inde, se demandent même s'ils peuvent ouvrir leurs frontières à la concurrence des grandes sociétés multinationales [291] (par exemple Cargill des États-Unis) alors que leur secteur agricole emploie toujours une grande partie de la population, souvent la plus pauvre. La libéralisation complète des marchés agricoles poserait par ailleurs des problèmes particuliers, notamment dans les pays où les gouvernements essaient d'augmenter la production nationale par un relèvement des prix, politique qui va à l'encontre de la tendance à la baisse des prix à long terme.

Presque tous les commentaires sur la réunion ministérielle de décembre 1990 à Bruxelles ont souligné les grandes différences qui subsistaient toujours entre les propositions des États-Unis et celles du groupe de Cairns d'un côté, et celles de la CE, du Japon et de la Corée du Sud, de l'autre. Lors de cette réunion, la CE n'a accepté qu'une réduction de 30 % de ses subventions nationales, rétroactive à 1986 — ce qui ne représente qu'une réduction de 15 % à partir de 1990. C'est bien loin du 75 % demandé par le groupe de Cairns et les États-Unis.

Et elle a refusé de réduire ses subventions à l'exportation. Le Japon et la Corée, de leur côté, ont maintenu leur opposition à la libéralisation de leurs importations de riz, entre autres. Il faut toutefois reconnaître que, depuis deux ou trois ans, ces pays ont amorcé des programmes de libéralisation agricole qui marquent des progrès importants en dépit de la lenteur de leur application. Aussi la CE a-t-elle commencé à réduire sa production de lait tandis que le Japon et la Corée ont, de leur côté, accepté d'augmenter leurs importations de bœuf.

Par ailleurs, la CE a finalement accepté, en février 1991, le principe d'une réduction des subventions à l'exportation, des subventions domestiques et des barrières à l'importation. Il reste cependant plusieurs divergences à aplanir et beaucoup de travail technique à faire pour calculer le montant des réductions et définir les modalités d'application. La CE veut notamment que les paiements déficitaires aux fermiers américains soient traités comme des subventions à l'exportation. Si tel était le cas, cela donnerait lieu à des réductions plus grandes que si ces paiements étaient traités comme des mesures de soutien domestiques. Elle insiste aussi sur le droit d'opérer certains rééquilibrages, c'est-à-dire le droit d'augmenter les mesures de soutien pour quelques produits lorsque celles-ci sont réduites pour d'autres, à condition que le taux moyen des réductions soit respecté.

Pour sa part, le Japon propose un système d'amendes pour les pays qui veulent imposer des restrictions sur les importations. Les fonds ainsi récoltés serviraient à acheter des produits agricoles aux pays exportateurs touchés par ces restrictions, produits qui seraient [292] ensuite offerts aux pays victimes de famines. Il est certain que plusieurs pays exportateurs n'accepteront cette formule que dans des cas très particuliers. Il n'en demeure pas moins que le processus de réforme dans la CE demeure très lent et que cela constitue un problème sérieux pour les négociations du GATT <sup>114</sup>. En effet, même si les États membres de la CE reconnaissent le bien-fondé de ces réformes, pour des raisons budgétaires et environnementales, ils ne semblent pas prêts à accepter des changements rapides et ce, non seulement à cause des divergences

---

<sup>114</sup> Il faut noter que depuis que cet article a été écrit, la Communauté européenne a modifié la politique agricole commune. Cette décision a eu pour effet de relancer les discussions sur le commerce des produits agricoles, mais non cependant de réduire les sources de tension entre les États-Unis et la Communauté européenne (CD et DE).

avec les États-Unis, mais en raison aussi des divergences qui existent entre les pays membres et au sein de la Commission des Communautés européennes (CCE). La plupart des pays ne sont d'accord ni avec les nouvelles coupures de prix proposées par la Commission, ni avec les réformes fondamentales de la PAC. Toutefois, selon certains calculs, si les prix (sont mentionnés) des produits agricoles ne sont pas réduits, la PAC absorbera 60 % du budget communautaire en 1991-1992, soit 45 milliards de \$ US.

Aux États-Unis aussi les délais dans les négociations ont permis à certains groupes de fermiers d'exprimer leur opposition aux propositions de leur gouvernement : ils s'opposent à la libéralisation complète des échanges et veulent conserver quelques programmes de soutiens agricoles. Là encore, reste à voir si ces pressions domestiques et les développements dans d'autres dossiers de l'Uruguay Round convaincront soit la CE et le Japon, soit les États-Unis, de modifier leur position sur la question agricole. S'il n'y a pas d'accord multilatéral avant juillet 1992, le gouvernement américain devra augmenter ses programmes de subventions en vertu de la loi agricole de 1990, ce qui provoquera sûrement une nouvelle surenchère dans la guerre agricole.

### *Les services*

Contrairement à ce qu'on prévoyait en 1986, il y a eu beaucoup de progrès dans les négociations sur les services. Cependant, il restait encore plusieurs questions à résoudre lors de la réunion de Bruxelles en décembre 1990. L'objectif initial était d'établir des principes généraux qui pourraient être appliqués au commerce de plusieurs types de [293] services et d'élaborer des règles spéciales pour les produits plus délicats ou complexes. Le groupe de négociation avait formé six équipes de travail chargées d'étudier à fond les questions relatives aux transports, aux télécommunications, à la construction, au tourisme, aux services financiers et à l'ingénierie, c'est-à-dire des questions importantes tant pour les PVD que pour les PD. Lors de la suspension des négociations, plusieurs problèmes restaient en suspens.

Tout d'abord, la CE veut inclure la réciprocité totale comme principe général tandis que le Japon et d'autres pays favorisent plutôt une

libéralisation graduelle fondée sur le principe de la clause de la nation la plus favorisée sans conditions. Les États-Unis continuent aussi de parler de réciprocité et d'accords bilatéraux sous la pression des sociétés de services financiers qui ont commencé à se demander si ce n'était pas là somme toute la meilleure façon de libéraliser les marchés.

Les points de divergence entre le Nord et le Sud restent aussi nombreux : sur la nature des services à inclure (par exemple, les mouvements de travailleurs), sur les droits d'établissement et sur les obligations des PVD. Bien que certains pays, comme l'Inde, aient admis que la libéralisation des marchés du Nord servirait leurs intérêts, ils ne sont pas encore convaincus du bien-fondé de la libéralisation du marché interne. Quelques-uns veulent avoir des règles spéciales pour les PVD, afin de protéger leurs moyens de développement et leurs propres industries de services et de réduire aussi au minimum leurs obligations envers les autres parties contractantes du GATT. D'autres acceptent que les PVD soient soumis aux mêmes règles que les PD à condition que ces règles y soient appliquées à un rythme plus lent, c'est-à-dire avec une « réciprocité relative ». Ainsi, le Brésil, dans sa dernière proposition, demande des promesses d'aide financière et technique (y compris le transfert de technologies) ou encore l'Inde veut conserver le droit d'accorder des aides à ses industries mais insiste par contre sur l'accès préférentiel aux marchés des PD.

Un autre souci des PVD est de s'assurer que toute sanction pour renforcer les obligations en matière de services soit circonscrite à ce seul secteur. Ils ne veulent pas de contre-sanctions, c'est-à-dire des restrictions sur leurs exportations de biens, au cas où ils ne respecteraient pas leurs obligations en la matière comme le prévoit la loi américaine actuelle en vertu de l'article 301. Mais, pour plusieurs PD, la disjonction de ces deux questions constitue une condition inacceptable.

Après la réunion de Bruxelles de décembre 1990, le travail s'est concentré sur trois aspects spécifiques du commerce des services : le [294] schéma général des négociations, l'évaluation des engagements préliminaires et les annexes sectorielles (GATT, 1991). Si les divergences ne sont pas résolues, il est possible que de nouveaux accords plurilatéraux (codes) prennent forme, comme ceux qui ont été signés pendant le Tokyo Round, mais que par contre les divisions au sein du GATT s'accroissent. Il est important qu'on arrive à une entente

et que les États-Unis cessent de prendre des mesures en vertu de la loi 301 <sup>115</sup>.

### *Les droits sur la propriété intellectuelle*

On peut établir plusieurs parallèles entre les droits sur la propriété intellectuelle et les services. Ce n'est pas seulement une question Nord-Sud : les sources de conflits sont nombreuses entre les PD eux-mêmes ; par exemple entre les États-Unis, le Portugal et l'Allemagne, au sujet de mesures de protection pour les programmes d'ordinateurs. Mais plusieurs conflits dans ce domaine sont de nature Nord-Sud. En 1989, les États-Unis avaient identifié 23 pays où, selon eux, les pratiques et normes étaient inférieures aux niveaux internationaux et sept pays où il y avait de plus grands problèmes : l'Arabie Saoudite, la Corée du Sud, Taïwan, le Brésil, l'Inde, la Chine et la Thaïlande. En avertissant ces pays de la possibilité de pénalités sur leurs exportations, le but des États-Unis était de les encourager à changer leurs politiques.

Un des objectifs des négociations du GATT est de convaincre les États-Unis de ne plus appliquer de mesures unilatérales dans ce domaine. Plusieurs progrès ont déjà été réalisés. Ainsi, en 1990, le conseil du GATT a stipulé que les mesures prises par les États-Unis en vertu de la section 337 contre les pays qui ne respectaient pas les droits sur les brevets d'invention étaient discriminatoires et contraires aux règles du GATT. D'un autre côté, certains pays, comme le Mexique, le Chili et le Brésil, ont accepté de renforcer leurs réglementations sur la protection intellectuelle. Quelques PVD ont également décidé de décourager le commerce des produits piratés.

Comme dans le domaine des services, il y a dans ce secteur un débat sur le traitement spécial à accorder aux PVD. Faut-il leur accorder plus de temps pour introduire de nouvelles règles, comme le [295] propose la CE, ou bien être plus flexible quant à l'application des règles elles-mêmes et tenir compte du niveau de développement de chaque pays ?

---

<sup>115</sup> Par exemple, en 1990, l'Inde a été « nommée » sous cette loi, ce qui pourrait aboutir à des restrictions sur ses exportations vers les États-Unis, si elle n'accepte pas de modifier ses barrières à l'encontre des sociétés d'assurances américaines.

Selon l'OCDE, il faut respecter la propriété intellectuelle pour réduire le déficit technologique de plusieurs PVD, encourager les transferts de technologies et les investissements privés des PD et favoriser le développement de nouvelles technologies indigènes. Mais les PVD craignent que l'adoption de nouvelles règles sur la propriété intellectuelle ne limite les transferts de technologies. Aussi, le Brésil a-t-il souligné qu'il fallait non seulement protéger les droits des propriétaires mais encore leur imposer des obligations.

Enfin, la façon de faire respecter les lois et les normes est aussi un sujet important. Faut-il intervenir au niveau des lois internes ou au niveau des politiques commerciales, lesquelles soulèvent la question des contre-sanctions ? L'Inde et plusieurs autres PVD croient que le GATT ne devrait ni contrôler ou réglementer l'application des lois nationales ni obliger les pays à sanctionner la désobéissance aux lois nationales. Les PVD veulent en fait éviter de faire de ces règles un nouvel outil de protectionnisme.

### *Le fonctionnement du GATT*

Le fonctionnement du GATT est un sujet sur lequel les négociations ont fait des progrès importants. À la conférence de Montréal, les parties contractantes ont entériné trois propositions :

- a) Des rencontres plus régulières au niveau ministériel afin de donner au GATT un meilleur soutien politique. Un comité ministériel serait composé d'environ 25 personnes, ce qui pose des problèmes de représentation, en particulier pour les pays plus petits.
- b) Des contacts plus fréquents entre le GATT, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). La coordination des conseils de ces trois organisations, qui ont parfois été en conflit <sup>116</sup>, permettrait d'aider les pays membres dans

---

<sup>116</sup> Le FMI a parfois conseillé à des PVD de maintenir, sinon d'augmenter leurs droits de douanes pour des raisons fiscales, tandis que la Banque mondiale et le GATT leur conseillaient de les baisser.

l'élaboration de leurs politiques commerciales. Cela permettrait aussi de mieux coordonner les politiques commerciales du GATT, les politiques financières de la Banque mondiale et les politiques monétaires du FMI. Mais, là [296] encore, quelques PVD craignent qu'une telle coordination impose des conditions plus sévères d'accès aux sources de financement.

- c) Des examens réguliers et publics des politiques commerciales de tous les pays tous les deux, quatre ou six ans et plus, selon l'importance du pays dans le commerce global. Cette pratique a déjà été mise en œuvre : en 1989, les politiques de trois pays ont été étudiées (celles des États-Unis, de l'Australie et du Maroc). L'étude de la politique commerciale du Canada, du Japon, de la Suède et de la Colombie a eu lieu en 1990, et celle des politiques de la CE, déjà faite en 1991 (GATT, 1990c). Il reste à voir si cette mesure limitera le recours aux pratiques protectionnistes. On a dit que les examens, quoique précis, manquaient de sévérité, ce qui prouve que le GATT manque de ressources dans ce domaine et peut-être d'autorité. Les États-Unis continuent à publier leurs propres analyses des barrières commerciales des autres pays (Office of the U.S. Trade Representative, 1990) et la CE, pour sa part, a commencé en 1990 à produire un rapport critique des politiques commerciales des États-Unis.

Au printemps 1990, le Canada a fait une proposition qui va plus loin sur plusieurs points de détails. Cette proposition vise à renforcer le GATT (qui est toujours une structure provisoire) afin d'éviter la formation de puissants blocs commerciaux régionaux rivaux et l'usage de mesures protectionnistes unilatérales entre eux (Canada, 1990). Il s'agirait de créer une organisation internationale du commerce plus souple, plus efficace et plus crédible à laquelle tout pays aurait recours pour régler ses différends commerciaux. Chaque pays participant serait obligé d'établir un mécanisme interne d'examen des politiques commerciales et d'améliorer la transparence de ses décisions (peut-être comme le Tribunal canadien pour le commerce extérieur). Il est d'ailleurs possible que les PVD aient besoin de l'aide financière des PD (ou de la Banque mondiale ou du GATT) sur ce plan.

Le renforcement du système multilatéral de règlement des différends est sans aucun doute fondamental pour les pays de moyenne ou de petite taille, c'est-à-dire sans grand pouvoir de négociation bilatérale. Aussi le Canada a-t-il proposé de raccourcir le processus d'examen des plaintes à 18 mois, d'ajouter une étape de réexamen et d'introduire la possibilité d'en appeler auprès d'un organisme dont le jugement serait sans appel. Un des objectifs est d'unifier les diverses procédures de règlement qui existent actuellement dans les différents codes. Il faut noter à ce propos qu'au cours de l'Uruguay Round, le nombre de différends portés devant le GATT a beaucoup augmenté (Hudec, 1990). De 1980 à 1989, 104 plaintes ont été présentées contre 32 au cours de la décennie précédente. Plusieurs plaintes ont été [297] acceptées, par exemple celle relative aux restrictions par la Corée du Sud des importations de bœuf, en novembre 1989, mais il y a eu des délais dans la mise en œuvre des recommandations du GATT. Par contre, 18 % des plaintes n'ont pas été acceptées, par exemple celle relative aux droits antidumping introduits par la CE sur les produits fabriqués en Europe par des sociétés japonaises.

Bien que la proposition canadienne sur l'organisation internationale de commerce soit importante, plusieurs pays se demandent si ce sujet ne risque pas d'éloigner les négociateurs des questions plus fondamentales et plus urgentes. Pourtant, si ce sujet a été mis à l'ordre du jour de l'Uruguay Round, c'est parce qu'un renforcement du GATT permet d'envisager une extension de son pouvoir de contrôle à d'autres secteurs, et au premier chef, les services. Cette question préoccupe particulièrement les États-Unis où le Congrès s'est longtemps opposé à toute proposition de renforcement du GATT (Mark et Weston, 1988). Si cette proposition était intégrée au règlement global du GATT, le Congrès l'accepterait probablement puisqu'en vertu du « fast-track », il doit entériner ou rejeter « en bloc » les conclusions des négociations de l'Uruguay Round.

## **CONCLUSION**

Malgré la poursuite des négociations et la mise en place de nouvelles structures de négociation (tableau 5), l'issue de l'Uruguay Round demeure incertaine. Comme nous l'avons vu ci-dessus, il reste encore beaucoup de travail à accomplir tant sur le plan technique que sur le plan politique, et ce dans plusieurs domaines. Or, il n'est pas sûr que tous ces différends puissent être résolus d'ici deux ans. Il subsiste d'importantes divergences sur deux sujets sur lesquels les pays membres n'ont même pas réussi à s'entendre sur un texte provisoire de discussion lors de la réunion de Bruxelles. En ce qui a trait au commerce et aux investissements, les points de désaccord principaux concernent les dispositions à inclure, le niveau des disciplines et les pratiques restrictives des entreprises. Il faut également élaborer des règles pour mesurer les effets des codes d'investissement sur le commerce. Un problème plus urgent est celui des droits antidumping. Ceux-ci sont devenus l'outil protectionniste par excellence des États-Unis et de la CE. L'un et l'autre veulent élargir les règles du GATT ou les harmoniser à leurs lois domestiques pour donner une extension plus grande à la définition du « dumping ». À l'inverse, la plupart des [298] autres parties contractantes du GATT veulent limiter ou restreindre la définition du dumping.

Si les négociations de l'Uruguay Round n'aboutissent pas, que ce soit à cause des divergences sur les produits agricoles sur les services ou pour toute autre raison, les PVD seront pénalisés par l'annulation des progrès substantiels réalisés sur des questions de la plus haute importance pour leurs intérêts commerciaux, notamment sur les textiles et les vêtements et en matière de renforcement du système multilatéral de règlement des différends. De plus, la faillite de l'Uruguay Round accélérera la formation des blocs commerciaux régionaux dont seront exclus plusieurs PVD, ce qui ralentira la croissance du commerce mondial. Certains PVD seraient particulièrement touchés par une polarisation régionale du commerce. Le Brésil et le Bangladesh, par exemple, ont d'importants intérêts d'exportation dans les trois grandes régions économiques. En outre, si l'adhésion à un bloc peut assurer un accès privilégié à un marché, cela risque aussi d'accroître leur dépendance commerciale.

Un tel échec ne serait pas le signal de la fin du GATT mais il marquerait son affaiblissement. En réaction, les moyennes puissances et les PVD, qui profitent davantage d'un système multilatéral de règles commerciales, pourraient unir leurs efforts afin de réactiver les négociations sur l'avenir du GATT.

Même si l'Uruguay Round avait été conclu en décembre 1990, plusieurs questions seraient demeurées en suspens, par exemple, le perfectionnement des règlements sur le commerce des services. En outre, quatre sujets discutés à Punta del Este, lors du lancement de l'Uruguay Round, n'ont pas été mis à l'ordre du jour, soit les droits des travailleurs (un sujet présenté par les États-Unis), les exportations de marchandises prohibées et de produits dangereux, les accords internationaux sur les produits de base et les pratiques restrictives des entreprises. Ces trois derniers sujets sont particulièrement importants pour les PVD.

Par ailleurs, de nouveaux défis, non prévus en 1986, sont apparus pendant les négociations. Le premier est l'« Europe 1992 », c'est-à-dire l'achèvement du marché interne de la CE. Étant avant tout préoccupée par ses problèmes internes, la CE hésite quant à la manière de traiter les importations des pays tiers (par exemple les importations de voitures du Japon, les services financiers). Le deuxième est la création de l'Espagne économique européen (EEE) entre la CE et les pays de l'association européenne du libre-échange (AELE).

[299]

Le troisième défi est l'intégration de l'Europe de l'Est, qui concerne non seulement la CE, à laquelle veulent s'associer l'ancienne Allemagne de l'Est et d'autres pays comme la Hongrie, mais le GATT, car certains pays, comme la Pologne, veulent modifier le traitement particulier que leur accorde le traité, alors que l'ex-URSS veut y adhérer <sup>117</sup>. Les négociations avec la Chine sont toujours en cours. Ces événements soulignent l'importance de reconsidérer la structure et le rôle du GATT dans l'économie mondiale. Le Canada a suggéré que le GATT soit transformé en organisation internationale du commerce, rappelant les discussions des années 40 à ce sujet. Plusieurs pays ont déjà indiqué

---

<sup>117</sup> L'URSS a reçu le statut d'observateur au GATT à la mi-mai 1990. Mais elle ne peut toujours pas participer aux réunions de négociations de l'Uruguay Round.

que ce point, amené tardivement dans l'Uruguay Round, devrait être abordé lors d'une nouvelle ronde. Pour sa part, le sénateur américain Bentsen, président du comité responsable des politiques commerciales, propose de créer une nouvelle organisation nommée « GATT Plus » dont le but serait d'aller au-delà du consensus du GATT, avec moins de pays membres <sup>118</sup>.

Finalement, on parle de la nécessité d'introduire la question de l'environnement au GATT : quels seront les rapports entre les règles environnementales et le commerce global ? Est-ce que la politique commerciale doit renforcer ces règles ou est-ce que cela risque de créer de nouvelles barrières non tarifaires ?

[300]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

ATLANTIC COUNCIL (1974), *GATT Plus : A Proposal for Trade Reform*, Washington DC.

BHAGWATI, J. (1988), *Protectionism*, Boston (Mass.), MIT Press.

CANADA, MINISTÈRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR (1990), *Canada Proposes Strategy for Creation of a World Trade Organisation*, Communiqué de presse, 11 avril.

CHAMBERS, M. et TUCKER, S. (1990), « US Trade Policies toward Developing Countries », dans I. YAMAZAWA et A. HIRATA (dir.), *Trade Policies Toward Developing Countries*, Tokyo, Institute of Developing Economies, mars.

CNUCED (1990), *Trade in manufactures and semi-manufactures of developing countries and territories, 1989 review*, août.

FINLAYSON, J. et WESTON, A. (1990), *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round*, Ottawa, Institut Nord-Sud.

GATT (1990a), *Communiqué de presse*, 14 mars.

GATT (1990b), *Nouvelles de l'Uruguay Round*, NUR 035, 19 avril.

---

<sup>118</sup> C'est une idée empruntée à Gary Hufbauer (1989) et John Leddy (Atlantic Council, 1974).

GATT (1990c), Trade Policy Review. Canada.

GATT (1991), *FOCUS*, 79, mars.

GOLDIN, I. et KNUDSEN, O. (dir.) (1990), *Agricultural Trade Liberalization : Implications for Developing Countries*, Paris, OCDE.

HAMILTON, C. et WHALLEY, J. (1989), *Coalitions in the Uruguay Round : The Extent, Pros and Cons of Developing Country Participation*, Working Paper n° 2751, Cambridge, NBER.

HART, M. (1989), *Mercantilist Bargaining and the Crisis in the Multilateral Trade System : Finding a Balance between Domestic and Foreign Trade Policy*, mimeo.

HUDEC, R. (1990), *The Judicialization of International Dispute Settlement*, avril, mimeo.

HUFBAUER, G. (1989), *The Free Trade Debate*, Report of the Twentieth Century Fund Task Force on the Future of American Trade Policy, New York, Priority Press Publications.

INSTITUT NORD-SUD (1987), *L'heure de l'« Uruguay Round » : les négociations commerciales multilatérales*, Ottawa, Institut Nord-Sud.

MARK, J., et WESTON, A. (1988), « The Havana Charter Experience : Lessons for Developing Countries », dans J. WHALLEY (dir.) *Rules, Power and Credibility*, London : UWO.

OFFICE OF THE US TRADE REPRESENTATIVE (1990), *1990 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, Washington DC, Government Printing Office.

[301]

TRELA, I. et WHALLEY, J. (1989), *Unravelling the Threads of the MF A*, Stockholm, Swedish International Development Agency.

WINHAM, G. (1986), *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton, Princeton University Press.

WHALLEY, J. (1989), *The Uruguay Round and Beyond*, London, MacMillan Press.

[302]

Tableau 1  
Accords de restriction volontaire des exportations 1987-1988

|   | Septembre<br>1987 | Mai 1988 | Augmentation<br>entre sept. 1987<br>et mai 1988 |
|---|-------------------|----------|---|
| Nombre total d'accords de restriction volontaire des exportations | 135               | 261      | 126   |
| <b>Par secteur</b>  |                   |          |   |
| Acier   | 38                | 52       | 14  |
| Produits agricoles et alimentation                                | 20                | 55       | 35  |
| Équipement de transport et automobiles                            | 14                | 17       | 3   |
| Textiles et vêtements   | 28                | 72       | 44  |
| Produits électroniques  | 11                | 19       | 8   |
| Chaussures  | 8                 | 14       | 6   |
| Machines outils   | 7                 | 7        | 0   |
| Autres  | 9                 | 25       | 16  |
| <b>Par marché protégé</b>   |                   |          |   |
| Communauté européenne   | 69                | 138      | 69  |
| États-Unis  | 48                | 62       | 14  |
| Japon   | 6                 | 13       | 7   |
| Autres pays industrialisés  | 12                | 47       | 35  |
| Europe de l'Est   | 0                 | 1        | 1   |
| <b>Par exportateur restreint</b>                                  |                   |          |   |
| Japon   | 25                | 28       | 3   |
| Europe de l'Est   | 20                | 45       | 25  |
| Corée du Sud  | 24                | 25       | 1   |
| Autres pays industrialisés  | 23                | 59       | 36  |
| Autres PVD  | 43                | 98       | 55  |

*Source* : M. Kelly *et al.*, *Issues and Developments in International Trade Policy*, Occasional Papers, n° 63, IMF, Washington D.C., 1988, 2.

Tableau 2  
Commerce intrarégional :  
Part des exportations intrarégionales  
dans les exportations mondiales, 1986 ( %)

---

|                            |      |
|----------------------------|------|
| Communauté européenne      | 20,0 |
| AELE                       | 1,0  |
| CE/AELE                    | 7,7  |
| États-Unis/CANADA          | 5,6  |
| Australie/Nouvelle-Zélande | 0,1  |
| Total                      | 34,4 |

---

Source : M. Kelly *et al.*, *Issues and Development in International Trade Policy*, Occasional Paper », n° 63, IMF, Washington D.C., 1988, 119.

Note : Association européenne de libre-échange (AELE)

Tableau 3  
Organigramme des négociations de l'Uruguay Round

[304]

Tableau 4. Les négociations de l'Uruguay Round

| Groupes de négociation  | Président                            |
|---|--------------------------------------|
| 1. Droits de douane   |                                      |
| 2. Mesures non tarifaires   |                                      |
| 3. Produits provenant des ressources naturelles                             | M. Lindsay Duthie (Australie)        |
| 4. Textiles et vêtements  |                                      |
| 5. Agriculture  | M. Aart de Zeeuw (CE/Pays-Bas)       |
| 6. Produits tropicaux   | M. Paul Leons Khee Seong (Malaisie)  |
| 7. Articles de l'accord général   | M. John M. Weekes (Canada)           |
| 8. Accords et arrangements issus des NCM                                    | Dr. Chulsu Kim (République de Corée) |
| 9. Sauvegardes  | M. Georges A. Maciel (Brésil)        |
| 10. Subventions et mesures compensatoires                                   | M. Michael D. Cartland (Hong Kong)   |
| 11. Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent le commerce | M. Lars E.R. Anell (Suède)           |
| 12. Mesures concernant les investissements liés au commerce                 | M. Tomohiko Kobayashi (Japon)        |
| 13. Règlement des différends  | M. Julio Lacarte-Muro (Uruguay)      |
| 14. Fonctionnement du système du GATT                                       | M. Julius L. Katz (États-Unis)       |
| 15. Commerce de services  | M. Felipe Jaramillo (Colombie)       |

[305]

**Tableau 5**  
**La nouvelle structure de négociation de l'Uruguay Round**

| <b>Groupes de négociation</b>   | <b>Président</b>                          |
|---|---|
| 1. Accès aux marchés<br>(droits de douane, mesures non tarifaires, produits provenant des ressources naturelles, produits tropicaux)  | Germain Denis<br>(Canada)                 |
| 2. Textiles et vêtements  | Arthur Dunkel                             |
| 3. Agriculture  | Arthur Dunkel                             |
| 4. Établissement de règles et TRIMS<br>(subventions et droit compensateurs, lutte contre le dumping, sauvegardes, inspection avant expédition, règles d'origine, obstacles techniques au commerce, procédures et matière de licences d'importation, évaluation en douane, marchés publics et divers articles de l'accord général) | Georges Maciel<br>(aidé de Rudi Ramsauer) |
| 5. TRILS  | Lars Anell                                |
| 6. Institutions<br>(Acte final, règlement des différends et fonctionnement du GATT)   | Julio Lacarte-Muro                        |

*Source* : GATT, *Focus*, mai-juin 1991.

[306]

[307]

**Deuxième partie**  
**La mondialisation des marchés**  
**et la tentation du laissez-faire**

**12**

---

“Le régime international  
de l’aide.”

**Jean-Philippe THERRIEN**

[Retour à la table des matières](#)

Ce texte brosse un tableau d’ensemble du régime international de l’aide. Si cette institution internationale reste très souple parce qu’elle est fondée sur des règles non contraignantes, il n’en demeure pas moins que la légitimité des principes sur lesquels elle s’appuie s’accroît. Autrement dit, l’aide au développement est progressivement devenue une pratique coutumière dans le fonctionnement des rapports internationaux. Ce texte propose de montrer que le régime de l’aide est une réalité dynamique dans laquelle les acteurs non étatiques — organisations internationales et organisations non gouvernementales (ONG) — jouent un rôle déterminant. L’argumentation présentée tend à consolider la thèse selon laquelle l’État ne serait que *primas inter pares* (Mansbach *et al.*, 1976, 296) dans la définition des règles du jeu politique international.

D’emblée, il convient de situer le phénomène de l’aide par rapport à l’ensemble du champ des relations internationales. L’école réaliste, traditionnellement dominante, a mis l’accent sur l’idée que le système international est surtout caractérisé par l’absence d’une autorité supranationale qui détiendrait un pouvoir légitime. Cette perspective théorique a ainsi été amenée à privilégier l’analyse des questions

militaires et des enjeux conflictuels dans l'étude des rapports internationaux. L'interprétation réaliste demeure pourtant incomplète car elle minimise l'importance des forces qui jouent en faveur d'une régulation plus ordonnée des relations internationales (Keohane, 1990 ; Keohane et Nye, 1989 ; Oye, 1986). Les pressions favorables au renforcement de l'ordre du système international trouvent leur illustration la plus concrète dans le processus d'internationalisation des échanges, de la production et des flux financiers qui façonne l'imbrication croissante des économies nationales. Comme les agents internationaux sont préoccupés par la nécessité de maximiser le degré de prévisibilité de leurs comportements respectifs, ils valorisent la stabilité et l'équilibre que seule la coopération peut fournir. En ce [308] sens, le concept d'anarchie ne parvient pas à rendre compte des rapports internationaux dans leur globalité.

Historiquement, les efforts internationaux pour une plus grande coopération se sont surtout manifestés à l'intérieur des organisations internationales (Bennett, 1988 ; Jacobson, 1984 ; Taylor et Groom, 1988). Cependant, la diversification des modalités de la coopération internationale appelle aujourd'hui une nouvelle forme de conceptualisation. À cet égard, la notion de régime international ouvre une voie intéressante car elle permet de dépasser le cadre des structures institutionnelles au sens strict (Krasner, 1983). Défini comme un ensemble de principes et de règles qui orientent les comportements des agents internationaux dans un champ d'activité spécifique, le concept de régime permet de mettre en relief toute forme de *comportement international institutionnalisé* (Kratowichil et Ruggie, 1986, 754). Ce concept a déjà été utilisé pour l'analyse de nombreux enjeux et diverses études suggèrent qu'il apporte un éclairage utile pour mieux comprendre le phénomène de l'aide internationale (Ruggie, 1983 ; Therrien, 1989 ; Wood, 1986).

Sauf indication contraire, on entendra ici l'aide internationale au sens de la définition d'aide publique au développement (APD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Selon cette dernière, l'APD comprend uniquement les prêts ou les dons accordés par le secteur public dans le but essentiel d'améliorer le développement économique, et assortis d'un élément de libéralité minimal de 25 % (OCDE, 1985, 171-172). Cette définition traduit une évolution par rapport à celle qui prévalait jusqu'à la fin des

années 60, alors qu'on calculait comme aide les prêts et dons destinés à des fins militaires de même que les crédits à l'exportation. Notons par ailleurs que la définition retenue exclut l'aide privée des ONG dont il sera question dans la dernière section de ce texte. Elle s'oppose aussi à certaines interprétations qui présentent comme un tout l'ensemble des flux de ressources publiques acheminées à partir des pays développés vers les pays en développement.

### ***UN RÉGIME INTERNATIONAL AUX ASSISES CONTROVERSÉES***

En se fondant sur le caractère non obligatoire des normes qui régissent l'aide internationale, Ruggie (1983, 435) préfère parler d'un *quasi-régime* plutôt que d'un régime au plein sens du terme. Cette nuance terminologique ne paraît pas d'une nécessité absolue, mais elle suggère que les principes sur lesquels repose le régime [309] international de l'aide demeurent fragiles. Étant donné qu'ils renvoient à une certaine conception de la justice, ils laissent une très large part aux considérations d'ordre normatif. En conséquence, leur bien-fondé se voit contesté de toutes parts. Pour tracer les limites du consensus international sur le sujet, on peut distinguer, de manière schématique, les thèses favorables à l'aide et les thèses critiques de celle-ci.

Les thèses critiques comprennent des argumentations de « droite » et de « gauche ». Toutes se nourrissent de l'ambiguïté de la relation qui existe entre l'octroi d'une aide extérieure et le processus de développement (Cassen, 1986, 33 ; Riddell, 1987, 267). De façon plus précise, à droite, on souligne par exemple que l'aide tend à maintenir les pays en développement dans une situation de dépendance. En créant un environnement économique artificiel, elle inhiberait l'esprit d'entreprise. Cela dit, les thèses critiques de droite se distinguent surtout par leur insistance à vouloir démontrer que l'aide est particulièrement préjudiciable aux intérêts des pays développés (Bauer, 1984). On rappelle ainsi que l'aide a souvent favorisé des ennemis de l'Occident qui ont utilisé ces ressources pour promouvoir un style de développement hostile aux règles du marché ou pour consolider leurs régimes autoritaires. L'argumentation de droite ajoute que l'aide est

souvent source de gaspillage et qu'elle est régulièrement utilisée pour permettre à certains États de se doter d'équipements et de services modernes dont ils n'ont pas besoin (Morgenthau, 1962, 303). En contrepoint, on dénonce l'inefficacité chronique des bureaucraties internationales chargées de mettre en oeuvre les programmes de coopération (Hancock, 1989). Du point de vue de l'équilibre des dépenses publiques, l'aide serait injustifiable eu égard aux problèmes généralisés de déficit budgétaire. Plus largement, les arguments économiques découlent de l'idée que toute intervention de l'État dans les mécanismes du marché est une source de distorsions. Puis, sur le plan social, certains allèguent que, dans les pays donateurs, il existe des citoyens plus pauvres que ceux qui arrivent à tirer profit de l'aide extérieure dans les pays bénéficiaires. Dans la mesure où il est tout de même invraisemblable que l'aide internationale disparaisse, les critiques de droite préfèrent l'aide bilatérale à l'aide multilatérale parce qu'elle permet un plus grand contrôle de la part des représentants élus des pays donateurs.

À gauche, on accuse l'aide de trop souvent répondre aux intérêts des pays développés et de reproduire des rapports de force déséquilibrés (Hayter, 1971 ; Mende, 1972 ; Linear, 1985). Assimilée à une pratique fondée pour l'essentiel sur des motivations géostratégiques [310] et économiques, l'aide est perçue comme une manifestation contemporaine de l'impérialisme et du colonialisme. Sur le plan économique, on avance qu'elle comble un besoin d'expansion du système capitaliste en uniformisant les modes de production et en élargissant les circuits de l'échange international. Dans la foulée, en privilégiant l'industrialisation au détriment de l'agriculture, l'aide aurait eu un effet de déstructuration sur l'économie des pays en développement. L'échec de l'aide serait particulièrement visible en cela qu'elle n'a pas réussi à favoriser une véritable redistribution des richesses. On fait remarquer que l'écart des revenus s'accroît entre les pays du Nord et ceux du Sud, de même qu'à l'intérieur des pays du Sud. On ajoute aussi que l'aide néglige le contexte social où elle s'inscrit et qu'elle constitue un puissant instrument pour imposer aux pays en développement les valeurs dominantes dans les pays développés. Finalement, dans la mesure où, comme ceux de droite, les critiques de gauche acceptent l'idée que l'aide internationale est là pour rester, ils

préfèrent l'aide multilatérale à l'aide bilatérale parce qu'elle permet un plus grand contrôle de la part des pays récipiendaires.

Les thèses proaïde se confondent pour leur part avec les principes qui forment l'architecture du régime. Cependant, elles sont loin de constituer un tout homogène. La diversité des points de vue favorables à l'aide reflète une double tradition — libérale et réformiste — dans l'approche du développement (Pratt, 1989, 17-19). Un fil directeur minimal unit tout de même l'ensemble des positions : la double reconnaissance que la réduction de la pauvreté dans le tiers-monde est une responsabilité de la communauté internationale et que l'aide répond aux intérêts mutuels des pays développés et des pays en développement.

En ce qui concerne les pays en développement, la logique proaïde repose sur le fait que l'aide apporte des ressources additionnelles à des conditions de faveur. Par-dessus tout, fait-on valoir, l'aide « marche ». À ce propos, une vaste étude menée aux débuts des années 80 a conclu que plus des deux tiers des projets d'aide atteignent leurs objectifs alors qu'à peine 10 % d'entre eux doivent être considérés comme d'incontestables échecs (Cassen, 1988, 167). Du point de vue des pays donateurs, le discours favorable à l'aide comporte trois volets : politique, économique et éthique. Sur le plan politique, on affirme que l'aide renforce la paix et l'ordre mondiaux en procurant un filet de sécurité contre l'éclatement des tensions sociales dans le tiers-monde. Au plan économique, l'aide permettrait de mettre en œuvre des projets pour lesquels un financement aux conditions du marché serait virtuellement inaccessible. Elle contribuerait donc à [311] accélérer la croissance de la production dans les pays en développement et à renforcer la vigueur de l'économie internationale. En somme, l'aide faciliterait l'insertion des pays en développement dans la division internationale du travail et consoliderait l'interdépendance des économies nationales. Par ailleurs, la logique proaïde renvoie à des positions éthiques déterminées par les valeurs dominantes dans les pays développés. L'aide se justifierait par le caractère socialement intolérable de l'écart de revenu qui existe entre pays riches et pays pauvres. Dès lors, elle permettrait d'augmenter non seulement le rythme de la croissance, mais aussi le niveau de la justice internationale.

Il est difficile de mesurer le poids relatif des motivations politiques, économiques et éthiques dans les programmes d'aide mis en place par les pays développés. Certes, une rationalisation utilitariste de

l'altruisme international soutient qu'un dollar additionnel de revenu procure une utilité marginale plus grande aux citoyens pauvres des pays en développement (Riddell, 1987, 20). Toutefois, la traduction de ce raisonnement dans la réalité demeure hautement imprécise. En ce sens, bien que l'on ne puisse négliger l'impact politique des pressions exercées par certains groupes sociaux mus par des ambitions d'ordre humanitaire, il reste évident que les intérêts politico-diplomatiques et économiques expliquent mieux les fondements du régime international de l'aide. Sur un plan analytique, l'aide au développement apparaît ainsi davantage comme un instrument de politique étrangère que comme un pur geste de générosité (Holsti, 1988, 234).

La légitimité et les principes de base du régime international de l'aide sont bien sûr loin de faire consensus. De toute façon, comme ces principes n'ont d'existence qu'à travers le prisme de codes culturels différenciés, leur interprétation peut difficilement être uniformisée. Malgré tout, le régime de l'aide est une institution politique qui gagne en importance parce qu'elle se raccorde au noyau dur d'une idéologie et d'intérêts dominants à l'échelle internationale. Au-delà des controverses évoquées ci-haut, l'aide s'est imposée comme une pratique permanente dans les rapports internationaux. Rien n'atteste mieux cette conclusion que la valeur des sommes — plus de 500 milliards de \$ US — qui y ont été consacrées par la communauté internationale depuis 1945.

[312]

## ***UNE SUCCESSION DE PARADIGMES***

Le régime de l'aide est d'abord un produit social, donc historique ; on ne peut en comprendre le fonctionnement sans en retracer l'évolution. L'histoire du régime peut être découpée en trois périodes distinctes correspondant, en gros, aux années 60, 70 et 80. Ce découpage — du reste nécessairement arbitraire — suppose que la période d'avant 1960, pendant laquelle furent lancées d'importantes initiatives de coopération comme le plan Marshall et le plan de Colombo, correspond à une phase de gestation du régime. En d'autres termes, bien que l'aide existât déjà, 1960 constitue un point de repère commode pour dater l'émergence en bonne et due forme du régime de

l'aide (Browne, 1990, 21). En toile de fond, 1960 est d'abord une étape marquante dans le processus d'émancipation du tiers-monde puisqu'au cours de cette seule année, 17 pays en développement devinrent membres de l'Organisation des Nations unies (ONU). En outre, c'est l'année où fut créé le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE ; celui-ci regroupe les principaux pays donateurs et remplit une fonction de forum pour tout ce qui concerne les politiques de développement. L'année 1960 est aussi celle où fut instituée l'Association internationale de développement (AID), filiale de la Banque mondiale et première source multilatérale de prêts concessionnels. Rappelons enfin que 1960 marque un jalon dans le mouvement de diversification des donateurs ; entre cette date et 1965, 11 pays développés mirent en place de nouvelles structures pour assurer l'administration de leurs programmes d'aide au développement.

Durant les années 60, le régime de l'aide était guidé par l'idée selon laquelle l'aide devait servir de support en vue d'accélérer le décollage de la croissance économique (Rostow, 1963) ; par conséquent, la dimension sociale du développement suscitait peu de préoccupations. Selon une formule imagée, certains expliquaient qu'il fallait faire lever le gâteau avant de le partager. L'approche alors dominante était basée sur le postulat qu'un processus de développement par étape (*trickle-down*) devait éventuellement permettre aux classes plus pauvres de profiter de l'augmentation de la production. Comme la clé du développement paraissait résider dans une modernisation des infrastructures, l'aide devait dès lors privilégier la construction de routes, de voies ferrées, de barrages... Dans les faits, elle a souvent permis une augmentation de la consommation plutôt qu'une hausse de l'investissement intérieur. Finalement, étant donné qu'elle a contribué à la consolidation d'états naissants, l'aide internationale a certainement fourni un élan au processus de *nation-building* dans les pays en [313] développement. Mais le principal effet de l'approche mise de l'avant fut d'infléchir les priorités de développement du tiers-monde en fonction des objectifs et des règles de l'économie de marché capitaliste.

Les années 70 ont entraîné une remise en cause et une réorientation de certains aspects du mode d'opération du régime de l'aide. Suivant les appels de la Commission Pearson et de la Banque mondiale, les gouvernements des pays développés ont été invités à « faire plus et mieux » au chapitre de l'assistance extérieure. En bref, le processus de

développement par étape qui avait été anticipé ne se matérialisait pas et l'établissement d'une distinction entre les phénomènes de *croissance* et de *développement* s'imposait de plus en plus. À partir d'une stratégie dite des besoins essentiels (Streeten, 1981), les politiques des pays donateurs ont donc commencé à accorder une plus grande importance à la pauvreté absolue en consacrant plus de ressources aux secteurs de l'agriculture, de la santé et de l'éducation. Cette tendance s'est aussi traduite par un accroissement des flux d'aide vers les pays les plus pauvres, désormais appelés les pays moins avancés (PMA). Il est clair que la stratégie des besoins essentiels n'a permis qu'un retournement fort partiel du mode de fonctionnement du régime de l'aide tel qu'il était défini au cours de la période antérieure. Toutefois, en légitimant l'idée que la promotion du capitalisme devait s'effectuer dans le contexte d'une plus grande équité sociale, elle est au moins parvenue à donner à la dimension sociale du développement une plus grande importance dans l'orientation générale des politiques d'aide des pays développés.

Sous la pression sans cesse croissante de la dette du tiers-monde, le tournant des années 80 a correspondu à une nouvelle adaptation des règles du régime de l'aide (Riddell, 1987, 92-100). Cette nouvelle phase est toujours en cours au début des années 90. Durant cette période, les normes régissant le remboursement de la dette en sont venues à conditionner l'ensemble du système de financement du développement du tiers-monde, y compris bien sûr l'assistance extérieure. Globalement, les pays du Nord affirment que la difficile situation financière des pays du Sud est davantage le résultat d'une mauvaise gestion économique de leur part que le produit de lacunes au niveau des institutions internationales. Dans la foulée, les politiques d'ajustement structurel sont devenues la clé de voûte de la stratégie économique imposée aux pays en développement en même temps qu'un préalable à l'obtention de l'aide internationale. Ainsi, alors que dans les années 60 et 70, la problématique de l'aide consistait à se demander comment celle-ci pouvait enclencher le développement, depuis le début des années 80, on se demande plutôt comment [314] l'aide peut appuyer le processus de l'ajustement. Cette situation entraîne pourtant certains paradoxes. L'un des plus frappants, c'est que les pays engagés dans un programme d'ajustement structurel, donc ceux qui ont eu des difficultés reconnues dans la gestion de leur dette, reçoivent davantage d'attention

de la communauté internationale que d'autres pays ayant fait preuve d'une plus grande prudence financière.

Il est vrai qu'au cours des dernières années, les grandes agences de développement ont reconnu que le processus d'ajustement structurel comporte des effets sociaux pervers (Cornia *et al.*, 1987). Il résulte de ce réaligement que l'aide est de plus en plus confrontée à des finalités conflictuelles. D'un côté, elle est appelée à stimuler le développement d'une économie de marché basée sur la réduction des dépenses de l'État, la dévaluation de la monnaie, le resserrement du crédit, la promotion de l'entreprise privée et la libéralisation des échanges extérieurs. Mais, en même temps, on souhaiterait qu'elle allège les coûts sociaux liés à l'ajustement, ce qui se traduit par exemple par un recours grandissant aux services des ONG. La compatibilité de ces deux séries d'objectifs est loin d'être évidente. En tout état de cause, compte tenu des faibles ressources qui l'accompagnent, la réhabilitation des aspects sociaux du développement ne peut être jugée, à ce jour, comme une réorientation fondamentale dans le fonctionnement du régime international de l'aide.

Cette esquisse à grands traits de l'histoire des idées et des pratiques en matière de coopération internationale fait voir que le régime de l'aide est une réalité politique en constante transformation. La trame de ce processus évolutif se dessine autour de la nécessité de redéfinir sans cesse l'équilibre entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux du développement. Or, ce processus d'arbitrage est fondamentalement marqué par le faible rôle que les pays en développement y jouent.

## **LE CONTEXTE ACTUEL**

Évaluée à 51,3 milliards de \$ US en 1988, l'aide occupe une place grandissante dans la dynamique des relations Nord-Sud (OCDE, 1989) <sup>119</sup>. À première vue, cette somme peut paraître presque dérisoire si on la compare à la valeur de la dette totale du tiers-monde, laquelle [315] atteint environ 1 300 milliards de \$ US. Cependant, il importe de préciser que l'APD représente 51 % de l'apport total net de ressources aux pays en développement, alors que cette proportion n'était que de 30 % en 1980. La progression relative de l'aide s'explique surtout par la double diminution des crédits à l'exportation et, plus encore, des prêts bancaires internationaux ; la part de ces derniers dans les apports financiers aux pays en développement est tombée de 38 % en 1980 à moins de 5 % en 1988. Le rôle clé de l'aide comme mécanisme de financement du développement ressort aussi du fait qu'elle est un ballon d'oxygène indispensable pour bon nombre de pays. Au total, l'aide n'équivaut qu'à 1,5 % du produit national brut (PNB) de l'ensemble des pays du tiers-monde. Cependant, elle représente plus de 20 % du PNB dans une vingtaine de pays moins avancés (OCDE, 1989, 40).

Il est paradoxal que l'aide ait pris une telle importance alors même qu'elle est confrontée à un état de « fatigue » prolongée (Burki et Ayres, 1987, 240). Rappelons qu'en termes réels, les montants alloués au titre de l'aide internationale ont en fait fléchi entre 1980 et 1988. Cela est notamment dû au recul considérable des sommes accordées par les pays socialistes et les pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). Le régime de l'aide est aujourd'hui presque exclusivement soutenu par les pays du CAD ; leur part des flux totaux de l'aide internationale est passée de 68 % en 1980 à plus de 90 % en 1988. Par conséquent, le régime international de l'aide se résume de plus en plus à l'ensemble des politiques mises en place bilatéralement et multilatéralement par les pays développés à économie de marché.

Pourtant, les efforts déployés par ce dernier groupe de pays restent mitigés. Malgré une augmentation générale au cours de la dernière décennie, leur aide a durement subi les contrecoups du ralentissement

---

<sup>119</sup> Sauf indication contraire, les statistiques présentées sont tirées de différents numéros du rapport annuel du CAD sur la coopération au développement.

de la croissance économique. Les pays développés rationalisent la situation en affirmant que l'aide a réussi à se maintenir comme l'une des priorités centrales de leur politique Nord-Sud, puisqu'elle a crû à peu près au même rythme que leur PNB. De leur côté, les pays en développement jugent la situation d'un autre œil. Ils soulignent que l'objectif fixé par la communauté internationale — 0,7 % du PNB des pays développés — n'est même pas sur le point d'être atteint, la performance globale des pays du CAD se situant à peine à 0,33 % en 1989. Rappelons ici qu'entre 1949 et 1952, l'aide américaine octroyée dans le cadre du plan Marshall avait atteint 4,5 % d'un PNB beaucoup moins élevé (Gilpin, 1987, 311). Finalement, ce qui renforce peut-être le plus les appréhensions des pays en [316] développement, c'est le fait que l'objectif d'une croissance régulière de l'aide n'arrive même pas à s'imposer ; en termes réels, l'APD des pays de l'OCDE a diminué au cours de deux des trois dernières années (1987 et 1989).

Dans ce panorama d'ensemble, des différences de comportement significatives doivent être soulignées entre les États (tableau 1). Les pays nordiques maintiennent en la matière des performances hautement respectables. La Norvège, la Hollande, le Danemark et la Suède sont les seuls pays à avoir dépassé le seuil du 0,7 % <sup>120</sup>. Cette situation illustre bien le manque de discipline qui caractérise le régime. En dernière analyse, le respect des normes internationales sur lesquelles celui-ci repose relève de la seule volonté politique. Parmi les performances sous la moyenne, mentionnons celles des États-Unis et du Japon, les deux plus importants donateurs en termes absolus. En 1989, la contribution des États-Unis équivalait à 0,15 % et celle du Japon à 0,32 % de leurs PNB respectifs. La différence la plus importante entre les deux pays tient probablement au fait que la performance japonaise s'améliore (0,26 % en 1970) alors que celle des États-Unis se dégrade (0,36 % en 1970). Le résultat de cette évolution, c'est que le Japon a finalement remplacé les États-Unis comme premier fournisseur d'aide au niveau international.

Le régime de l'aide se caractérise donc par une restructuration des modalités de contribution (*burden-sharing*). En 1962, les États-Unis

---

<sup>120</sup> Le rapport APD/PNB de la France excède 0,7 % si l'on inclut l'aide versée aux départements et territoires d'outre-mer. Toutefois, la plupart des observateurs jugent peu défendable ce mode de calcul.

fournissaient 60 % de l'aide totale des pays du CAD alors que le Japon n'en fournissait que 2 %. En 1989, la part du Japon était montée à 19 % et celle des États-Unis était tombée à 16 %. Évidemment, le recul des États-Unis correspond en partie à la diminution de la part prise par ce pays dans la production mondiale. Toutefois, il y a lieu de remarquer que le fléchissement de la part des États-Unis dans l'APD des pays développés a été nettement plus prononcé que la diminution de la contribution américaine au PNB de ce groupe de pays. En conséquence, la politique américaine en matière d'aide internationale suscite le mécontentement non seulement chez les pays en développement, mais aussi chez les pays développés. Au cours des années 80, ce sentiment a particulièrement été mis en évidence lors de la reconstitution des fonds de l'AID. Devant le refus des États-Unis de payer leur part traditionnelle des charges, les autres pays développés ont été contraints d'accroître significativement leur niveau de [317] financement (De Vries, 1987, 124-125). Jusqu'ici, les Américains ont réussi à légitimer leur position en offrant une excuse qui est tolérée : leur pays traverse une période d'ajustement fiscal qui est nécessaire au bon ordre de l'économie mondiale. Cependant, il est clair que de trop sérieuses disparités dans la mécanique du *burden-sharing* pourraient éventuellement conduire à un éclatement des règles de fonctionnement du régime.

L'examen de la distribution géographique de l'aide internationale démontre par ailleurs que le critère des besoins des pays en développement n'est pas le plus déterminant pour rendre compte de la politique de coopération des pays donateurs. À cet égard, on estime à plus de 40 % la part de l'aide consacrée à des pays en développement à revenu intermédiaire ou élevé (Ayres, 1990, 9). Même si leur importance a décliné au fil des ans, les variables politiques et géostratégiques conservent une influence décisive dans la sélection des pays bénéficiaires. Le comportement des trois plus importants donateurs — les États-Unis, le Japon et la France — est à cet égard révélateur. Ainsi, au cours de la période 1987-1988, les trois premiers bénéficiaires de l'aide américaine, qui absorbaient près de 25 % du total disponible, étaient Israël, l'Égypte et le Salvador. Représentant un pourcentage du même ordre, les principaux récipiendaires de l'aide japonaise étaient l'Indonésie, la Chine et les Philippines. Enfin, environ 30 % de l'aide de la France était alors destinée à ses départements et territoires d'outre-mer.

S'il apparaît clairement que le fonctionnement du régime de l'aide n'est pas *d'abord* orienté vers des objectifs humanitaires, le sort des pays les plus pauvres — les PMA — constitue néanmoins une préoccupation croissante. Le cœur du problème consiste à savoir si ces États peuvent éviter leur décrochage définitif de l'économie mondiale. En 1981, le nouveau programme substantiel d'action adopté lors d'une conférence spéciale de l'ONU préconisait que l'APD des pays développés vers les PMA — qui sont surtout africains — atteigne 0,15 % de leur PNB. Mis à part l'objectif général du 0,7 %, il s'agit là du seul autre objectif quantitatif qui ait réussi à imprégner la rhétorique internationale sur l'aide. Or, il demeure toujours hors de portée, la performance globale des pays du CAD ne dépassant pas 0,09 % de leur PNB. Les seuls à avoir franchi la barre du 0,15 % sont le Danemark, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède. Un signe d'encouragement vient tout de même de ce que l'aide accordée aux pays d'Afrique subsaharienne augmente. Ceux-ci absorbaient 34,9 % de l'aide fournie par le CAD en 1988. La part des pays d'Asie, au total presque six fois plus peuplés, n'était plus alors que de [318] 30,1 % du total disponible. Il est pourtant déconcertant que l'aide ne produise pas en Afrique des résultats comparables à ceux obtenus ailleurs. Même si ce continent a absorbé pendant 25 ans le volume d'aide per capita le plus élevé, il ne parvient pas à assurer son décollage.

En somme, l'aide évolue en dents de scie et reste confrontée à de nombreuses résistances à cause de sa perméabilité à divers intérêts d'ordre stratégique, commercial ou de politique intérieure. Alors que pour plusieurs pays en développement, elle constitue une bouée de sauvetage qui permet d'éviter la faillite pure et simple, pour les pays développés, elle n'est qu'un levier de politique étrangère parmi d'autres. En bref, l'asymétrie constitutive du régime de l'aide résulte de ce que les pays en développement ne disposent pas des ressources politiques pour contraindre le comportement des pays développés. Il n'en demeure pas moins qu'au cours de la récente période, l'aide au développement a rempli un rôle décisif dans le maintien des flux financiers entre le Nord et le Sud. Dans une perspective à long terme, il importe de saisir qu'au-delà de ses soubresauts et de toutes les insuffisances qui la caractérisent, le volume et la légitimité de l'aide fournie par les pays développés à l'économie de marché s'accroissent.

## ***L'AIDE MULTILATÉRALE : LA MATRICE DU RÉGIME***

Les gouvernements des pays développés sont les décideurs ultimes dans la gestion de l'aide internationale. Toutefois, ils ne sont pas les seuls acteurs importants. En ce sens, si la prépondérance du bilatéralisme est un trait fondamental du régime de l'aide (Wood, 1986,112), on ne saurait pour autant minimiser le poids croissant des organisations multilatérales qui y participent. En 1988, celles-ci ont absorbé 14,9 milliards de \$ US en provenance des pays du CAD. L'augmentation des fonds multilatéraux consacrés au développement ne s'est cependant pas réalisée d'une manière historiquement uniforme. Au début de la dernière décennie, l'aide multilatérale a traversé une crise sérieuse, à la suite d'une remise en cause sans précédent de l'activité et du rôle des organisations internationales. Entre 1980 et 1985, l'aide multilatérale du CAD a ainsi chuté de 9,1 à 7,5 milliards de \$ US. Il convient tout de même de remarquer que, depuis une vingtaine d'années, la croissance relative de l'aide multilatérale a été plus forte que celle de l'aide bilatérale. Entre 1965-1966 et 1987-1988, l'aide multilatérale est passée de 13,4 % à 24,6 % du total de l'APD fournie par le CAD.

[319]

L'aide multilatérale est acheminée aux pays en développement à travers un réseau complexe d'organisations internationales hétérogènes dont les premières composantes ont été mises en place dans la foulée de la reconstruction de l'après-guerre. À ce titre, elle se caractérise par son histoire institutionnelle plus ancienne que celle de l'aide bilatérale. Le réseau multilatéral comprend des institutions à vocation mondiale (v.g. la Banque mondiale, les institutions spécialisées de l'ONU), régionale (v.g. les banques régionales de développement en Amérique, en Asie, en Afrique et dans les Caraïbes) ou inter-régionale (v.g. le Commonwealth, la Francophonie). Les modalités de financement des organisations multilatérales sont par ailleurs fort variables, les contributions pouvant être obligatoires (v.g. la plupart des institutions spécialisées de l'ONU), semi-volontaires (v.g. les banques de développement) ou volontaires (v.g. le Programme des Nations unies

pour le développement — PNUD —, le Programme alimentaire mondial — PAM).

Bien qu'elle comprenne d'autres volets, l'aide multilatérale est avant tout — à plus de 80 % — financière ou technique. Principaux canaux de l'aide financière, les banques de développement sont collectivement les plus importantes des agences multilatérales <sup>121</sup>. Au cours de la période 1987-1988, elles ont versé plus de 58 % du total de l'aide multilatérale. Les banques de développement ont été créées en vue de fournir des ressources pour des projets qui ne peuvent être financés par le biais des banques commerciales. Avec la crise de l'endettement, les dernières années ont cependant entraîné un glissement à la suite duquel ces institutions internationales accordent relativement moins d'argent pour des projets spécifiques et davantage pour des programmes d'assainissement macroéconomique. Elles remplissent aussi une fonction officieuse de catalyseurs en vue de favoriser l'octroi de prêts privés aux pays en développement. À la confluence de l'assistance financière et technique, les banques de développement sont enfin appelées à faire du *monitoring* en matière de politique économique. Assimilée à une forme de dirigisme, cette dernière fonction a été, au cours des dernières années, un axe de cristallisation majeur des tensions Nord-Sud.

Le fonctionnement général des banques de développement ne peut être saisi sans tenir compte du fait que ces organismes partagent [320] d'importantes propriétés politiques relatives à leurs procédures de prise de décision. Elles opèrent sur la base d'un système de vote pondéré en vertu duquel la répartition du pouvoir est fonction du capital souscrit par chaque pays membre. Ce mode de fonctionnement permet de comprendre pourquoi les pays développés préfèrent ces organismes aux institutions de l'ONU, régies par le principe de l'égalité souveraine des États. Dans toutes les banques de développement, les pays développés en général (et les États-Unis en particulier) jouissent d'une influence bien supérieure à celle qu'ils détiennent dans les autres forums multilatéraux (Sanford, 1982, 208). Cette situation est une source de

---

<sup>121</sup> Notons que les banques de développement prêtent aussi des ressources financières non concessionnelles, c'est-à-dire qui ne se conforment pas à la définition de l'APD de l'OCDE. En fait, au cours de la période 1987-1988, près de 60 % du capital fourni par ces institutions entrait dans cette catégorie.

confrontation, entre autres au sein des banques régionales qui avaient été créées pour accroître le contrôle local sur l'utilisation des ressources destinées au développement.

La coopération technique multilatérale est une réalité multiforme ; d'abord parce qu'elle s'étend à toutes les activités sociales et économiques, mais aussi parce qu'elle est mise en œuvre par une grande variété d'institutions pour l'essentiel rattachées à l'ONU. À côté du PNUD, qui fait figure de pôle dominant, un large éventail d'institutions (v.g. l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture — FAO —, l'Organisation mondiale de la santé — OMS —, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture — UNESCO —, l'Organisation internationale du travail — OIT) jouent le rôle d'agents d'exécution. Au total, ces organismes absorbent environ un quart de toute l'aide multilatérale fournie par les pays développés.

En 1969, le rapport Jackson avait avancé l'idée que le PNUD devait s'imposer comme coordonnateur et comme source de financement centralisée de toute l'assistance technique fournie par l'ONU. Or, 20 ans plus tard, ce projet est loin d'avoir été un succès, l'ensemble du dispositif onusien demeurant somme toute assez décentralisé. En fait, le PNUD a subi une telle perte de confiance de la communauté des donateurs qu'il contrôle une fraction des flux d'assistance technique paradoxalement moindre aujourd'hui qu'à la fin des années 60 (Williams, 1987, 168). Cette évolution des choses est notamment la conséquence du développement de programmes de coopération technique par l'ensemble des agences de l'ONU. La division du travail entre le PNUD et les institutions spécialisées de l'ONU continue d'ailleurs de susciter bon nombre de frictions. La sévère crise de financement qu'a traversée le PNUD au début des années 80 est certes en voie d'apaisement, mais une leçon s'en dégage : la planification intégrée de la coopération technique multilatérale n'est pas une préoccupation majeure des principaux contributeurs au régime de l'aide. En dernière [321] analyse, les pays développés continuent de croire que la libre concurrence entre les institutions demeure la meilleure façon d'assurer l'utilisation optimale des ressources disponibles pour la coopération technique.

Malgré leurs ressources moindres que celles des agences bilatérales, les agences multilatérales jouent à divers titres un rôle capital dans la

gestion du régime de l'aide. En quelque sorte, elles en constituent l'épine dorsale. Les organismes multilatéraux sont des forums diplomatiques stratégiques d'abord et avant tout parce qu'ils permettent d'institutionnaliser des rapports directs entre la communauté des donateurs et celle des bénéficiaires. Puis, chez ces derniers, ils remplissent une fonction de coordination de l'aide au niveau national à travers le système des tables rondes et des consortiums (Barry, 1989, 25). Ce dernier apport est d'autant plus important que le manque de concertation qui caractérise les relations entre, d'une part, les donateurs et les récipiendaires d'aide et, d'autre part, les différents donateurs est une cause de gaspillage de plus en plus reconnue (Cassen, 1988, 175).

Les agences multilatérales constituent aussi un laboratoire de politiques innovatrices et fournissent dès lors des points de référence pour l'élaboration de la programmation des agences bilatérales (Das, 1987, 187). Cette influence des organisations internationales sur les programmes d'aide bilatéraux trouve des applications très variées. Par exemple, il est clair que l'insistance de la Banque mondiale sur la nécessité de l'ajustement structurel des économies des pays en développement a incité les donateurs bilatéraux à favoriser les pays qui se sont engagés à mettre en œuvre ce type de mesures. D'un tout autre point de vue, la plus grande concentration de ressources bilatérales vers la région subsaharienne ou dans le domaine de l'agriculture reflète des tendances amorcées au sein d'organismes multilatéraux.

En définitive, l'aide multilatérale répond à une relative convergence d'intérêts internationaux. Les pays du Nord y voient un puissant instrument pour consolider la stabilité régionale et internationale ; en outre, la mise en commun (*pooling*) des ressources permet d'accroître leur capacité d'influence. Pour leur part, les pays du Sud la préfèrent parce qu'elle comporte moins de contraintes économiques que l'aide bilatérale et parce qu'elle est moins sujette aux pressions d'ordre politique. Évidemment, l'aide multilatérale reste l'objet de nombreuses controverses politiques. À droite, on fait valoir qu'elle institutionnalise un mode de financement du développement où les intérêts des payeurs sont subordonnés à ceux des récipiendaires. À [322] gauche, on soutient qu'elle contribue au pouvoir de domination des pays riches sur les pays pauvres en facilitant l'exportation du capitalisme à la périphérie. Entre ces positions, il convient de voir que les organisations multilatérales sont des agents dynamiques de la coopération internationale parce

qu'elles ont réussi à acquérir une autonomie relative par rapport aux gouvernements dont elles émanent. En exerçant une pression sur les donateurs les plus récalcitrants, elles contribuent par-dessus tout à créer un effet d'entraînement (Mosley, 1987, 58) dans le fonctionnement du régime international de l'aide.

### ***LA LOGIQUE ALTERNATIVE DES ONG***

Les ONG sont une autre catégorie d'intervenants actifs dans le domaine de l'aide internationale. Les dons privés qu'elles versent au tiers-monde sont passés de 860 millions en 1970 à 3,3 milliards de \$ US en 1987. Mais, étant donné la montée du cofinancement État-ONG, on ne peut aujourd'hui évaluer leur apport financier seulement à partir de leurs fonds privés. Alors que, en 1970, 98 % de l'aide fournie par les ONG venait de sources privées, cette proportion est tombée à 63 % en 1986 (OCDE, 1988, 83 et 147-150). Entre ces deux années, les subventions gouvernementales aux ONG ont augmenté de 13 millions à 1,9 milliard de \$ US. Lorsque les fonds gouvernementaux sont ajoutés à leurs fonds privés, il ressort que les ONG canalisent 14,4 % de l'aide totale (privée et publique) octroyée par les pays de l'OCDE.

Dans la littérature sur le développement international, les ONG jouissent d'un préjugé ouvertement favorable. On en est même venu à parler d'une « mythologie » des ONG pour souligner le manque de recul critique à leur égard (Herbert-Copley, 1987, 26). Il faut de toute façon reconnaître qu'il existe différents types d'ONG qui correspondent à autant de pratiques du développement et qui rendent ardue toute tentative de généralisation. On appréhende ainsi souvent la diversité des ONG en les regroupant en fonction de trois approches distinctes du développement : caritative, développementale et participative (Korten, 1987). La pluralité de ces perspectives ne saurait être réduite à quelque portrait-robot que ce soit. Néanmoins, il est possible d'établir un tableau générique des avantages comparatifs typiques des ONG en partant du fait qu'une majorité de ces organismes ont [323] une conception du développement véritablement originale et novatrice, différente de celle que véhiculent les agents étatiques et inter-étatiques engagés dans le processus de l'aide internationale.

Le premier trait distinctif de l'action des ONG est l'origine de sa motivation. Pour l'État, l'aide au développement est un instrument de politique étrangère alors que pour les ONG, elle est une relation sociale qui résulte d'une démarche morale dominée par des considérations humanitaires. Les ONG paraissent donc mues par une rationalité moins intéressée et davantage axée sur une conception universelle de l'homme, de ses droits et de son destin. La place des valeurs dans les activités des ONG ne doit toutefois pas être perçue d'une manière statique. Profondément influencés par leurs origines religieuses, ces organismes mettaient auparavant l'accent sur la charité et le bénévolat. Or, la baisse généralisée du pouvoir des organisations religieuses dans la société a entraîné une modification des référents de la pratique des ONG ; celles-ci se reconnaissent aujourd'hui davantage dans les valeurs de la coopération, de la justice et de la solidarité.

La singularité des ONG apparaît également dans la nature des pratiques de coopération qu'elles favorisent. Leur champ d'action privilégie surtout la satisfaction des besoins sociaux de base dans les secteurs de l'alimentation, de la santé et de l'éducation. Les groupes cibles de leur aide sont donc les groupes sociaux les plus pauvres, notamment les populations rurales. Pour les ONG, le développement est un processus qui doit se diffuser du bas vers le haut ; si elles reconnaissent la nécessité de tisser des liens entre les niveaux micro et macrosociologique, elles soutiennent que cette interaction doit prendre forme en partant du niveau microsociologique.

Les ONG se distinguent aussi par leur rôle de catalyseurs sociaux (Cemea, 1988, 13). En attachant une grande importance à la participation populaire dans les projets qu'elles entreprennent, elles contribuent ainsi au renforcement de la société civile. Un but majeur de leur activité consiste en fait à permettre aux populations d'exercer un plus grand contrôle sur les processus de prise de décision qui les concernent. Pour les ONG, le développement est un phénomène social autant qu'économique et ne peut être réduit à une simple croissance de la production matérielle ; dans cette perspective, le transfert de capital apparaît finalement comme une variable moins déterminante que dans les approches traditionnelles.

Enfin, les ONG sont caractérisées par leur aptitude à l'innovation et à l'expérimentation. Cette aptitude se manifeste entre autres sur le plan technique dans la mesure où elles s'efforcent d'accorder les moyens de production qu'elles utilisent aux ressources, aux compétences et aux besoins locaux. La capacité d'innovation des ONG se traduit aussi au niveau programmatique dans la mesure où elles parviennent, mieux que les agences d'aide gouvernementales, à concevoir le développement comme un processus intégré et à mettre en place une stratégie de remontée de la filière des besoins sociaux.

Malgré l'ensemble des avantages comparatifs dont elles disposent, les ONG font face à un ensemble de tensions institutionnelles dans leur participation au régime de l'aide. Par exemple, l'interaction Nord-Sud entre ONG a traditionnellement été caractérisée par des rapports de dépendance et des attitudes de clientélisme paternaliste. Or, de plus en plus, les ONG du Sud exigent une nouvelle structure de collaboration avec les ONG des pays développés (Elliott, 1987). L'objectif de la délocalisation du pouvoir de prise de décision consiste à donner plus de responsabilités aux ONG du Sud sur la conception, l'approbation, la mise en œuvre et la supervision des projets, ainsi que sur les normes d'allocation des ressources. Ensuite, les ONG ne sauraient être à l'abri des erreurs de parcours du seul fait que leur démarche est basée sur l'altruisme. Il importe donc que la communauté des ONG développe ses capacités d'apprentissage à la suite de l'échec de certains programmes. Contrairement à ce que laisse entendre la rhétorique dominante, on sait que les bénéficiaires des projets des ONG ne sont pas toujours les groupes sociaux les plus démunis. Les interventions des ONG se concentrent souvent sur les besoins des populations les plus faciles à aider, c'est-à-dire celles qui disposent d'un minimum de capital, de terre ou d'éducation (De Crombrughe *et al.*, 1987, 86). Dans cette perspective, il est reconnu que les femmes restent peu intégrées aux processus de prise de décision.

Les activités des ONG dans leurs pays d'origine sont également une source de tensions institutionnelles, notamment en ce qui a trait à la recherche de ressources financières. Ainsi, les objectifs de l'éducation populaire à long terme ne sont pas aisément réconciliables avec les besoins du financement immédiat. Or, en choisissant de s'attaquer de plus en plus aux causes structurelles du sous-développement, les ONG risquent de s'aliéner une partie grandissante de leur soutien financier.

En ce qui concerne le lobbying, il existe une contradiction entre le fait que les ONG dépendent de plus en plus du financement de l'État et leur volonté d'accroître leur influence sur les politiques [325] gouvernementales en matière de coopération. Leur action politique s'est historiquement concentrée sur la quantité d'argent disponible auprès de l'État et cette priorité ne semble pas sur le point de changer. On peut toutefois prévoir que les demandes des ONG mettront un plus grand accent sur le financement à long terme en insistant particulièrement sur le *core-funding*. À terme, la complexité croissante des environnements international et nationaux devrait finalement forcer les ONG à élargir le champ de leurs revendications.

Loin de correspondre à une simple mode, les ONG s'imposent comme des agents dont le périmètre d'action tend à se consolider dans le régime international de l'aide. Leur participation de plus en plus active à l'institutionnalisation de l'aide internationale prend forme à plusieurs niveaux. Dans les pays du Sud, elles détiennent de puissants leviers d'intervention économique pour impulser le processus de développement. Dans les pays du Nord, elles jouent un rôle décisif de complément de l'État dans la mise en œuvre de sa politique de coopération. Enfin, par rapport au fonctionnement systémique de la société internationale, les ONG remplissent des fonctions juridiques croissantes ; on reconnaît de plus en plus leur influence dans la production de normes programmatoires, résolutoires et incitatives (Dupuy, 1986, 253).

## **CONCLUSION**

Le régime de l'aide est un dispositif de redistribution du revenu dont la logique opératoire s'accorde au renforcement de la coopération entre les pays du centre et ceux de la périphérie. Les paramètres de son fonctionnement ne sont toutefois pas arrêtés définitivement. Au contraire, l'aide au développement apparaît comme une réalité politique qui se transforme par approximations successives, au gré des changements conjoncturels et structurels de l'environnement international. Si le régime de l'aide demeure manifestement dominé par les intérêts des États donateurs, ces derniers ne disposent pas d'un contrôle absolu sur sa dynamique évolutive. En ce sens, le potentiel

d'innovation des agences multilatérales et des ONG semble loin d'être épuisé.

Il est bien sûr impossible de prévoir comment les organismes multilatéraux et les ONG infléchiront les principes et les règles du régime de l'aide. Deux défis majeurs peuvent tout de même être identifiés. L'un découle de l'attitude des gouvernements des pays développés qui présentent toujours leurs actions comme autant de [326] réussites alors que, par définition, le développement est caractérisé par un coefficient d'incertitude élevé. Il en résulte que les États donateurs s'empêchent d'apprendre pleinement de leurs erreurs. Le second tient au fait que l'approche dominante de l'aide demeure marquée par une vision du monde trop exclusivement économique. On tend ainsi à oublier que le développement est fondamentalement un processus global qui comporte aussi des aspects politiques, sociaux et culturels. À l'égard de ces deux enjeux, l'apport des organisations internationales et des ONG pourrait être considérable.

[327]

## ***RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES***

AYRES, R. (1990), « Aide étrangère et recul de la pauvreté », *Finances et développement*, vol. 27, n° 3, 9.

BARRY, A. (1989), *Coordination et efficacité de l'aide. Expérience acquise à l'échelle nationale et régionale*, Paris, OCDE.

BAUER, P. T. (1984), *Mirage égalitaire et Tiers Monde*, Paris, PUF.

BENNETT, A.L. (1988), *International Organizations : Principles and Issues*, 3<sup>e</sup> éd., Englewood Cliffs, Prentice Hall.

BROWNE, S. (1990), *Foreign Aid in Practice*, Londres, Pinter.

BURKI, S. J. et AYRES, R. (1987), « A Fresh Look at Development Aid », dans T. MILJAN (dir.), *The Political Economy of North-South Relations*, Lewiston-Peterborough, Broadview Press, 240-249.

CASSEN, R. (1986), *Does Aid Work ?*, Oxford, Oxford University Press.

CASSEN, R. (1988), « Aid Evaluation : Its Scope and Limits », dans C.J. JEPMA (dir.), *North-South Co-operation in Retrospect and Prospect*, Londres, Routledge, 167-181.

CERNEA, M. M. (1988), *Nongovernmental Organizations and Local Development*, Washington, World Bank Discussions Papers.

CORNIA, G. A., JOLLY, R. et STEWART, F. (1987), *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance*, Paris, Economica.

DAS, D. K. (1987), *Migration of Financial Resources to Developing Countries*, Londres, Macmillan.

DE CROMBRUGGHE, G., HOWES, M. et NIEUWKERK, M. (1987), « An Evaluation of Small Development Projects : Part I », *Transnational Associations*, n° 2, 79-87.

DE VRIES, B. (1987), *Remaking the World Bank*, Washington, Seven Locks Press.

DUPUY, P. M. (1986), « Conclusions générales du colloque », dans M. BETTATI et P. M. DUPUY (dir.), *Les ONG et le droit international*, Paris, Economica, 251-265.

ELLIOTT, C. (1987), « Some Aspects of Relations Between the North and South in the NGO Sector », *World Development*, vol. 15, Supplément, 57-68.

GILPIN, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.

HANCOCK, G. (1989), *Lords of Poverty. The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*, New York, Atlantic Monthly Press.

HAYTER, T. (1971), *Aid as Imperialism*, Londres, Penguin.

HERBERT-COPLEY, B. (1987), « Canadian NGOs : Past Trends, Future Challenges », *World Development*, vol. 15, supplément, 21-28.

HOLSTI, K. J. (1988), *International Politics. A Framework for Analysis*, 5<sup>e</sup> éd., Englewood Cliffs, Prentice Hall.

[328]

JACOBSON, H. K. (1984), *Networks of Interdependence. International Organizations and the Global Political System*, 2<sup>e</sup> éd., New York, Albert Knopf.

KEOHANE, R. (1990), *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview Press.

KEOHANE, R. et NYE, J. (1989), *Power and Interdependence*, 2<sup>e</sup> éd., Boston, Little Brown.

KORTEN, D. (1987), « Third Generation NGO Strategies : A Key to People-centered Development », *World Development*, vol. 15, supplément, 145-159.

KRASNER, S. (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

KRATOCHWIL, F. et RUGGIE, J. G. (1986), « International Organization : a State of the Art on an Art of the State », *International Organization*, vol. 41, n° 4, 753-775.

LINEAR, M. (1985), *Zapping the Third World. The Disaster of Development Aid*, Londres, Pluto Press.

MANSBACH, R., FERGUSON, Y., et LAMPERT, D. (1976), *The Web of International Politics : Nonstate Actors in the Global System*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

MENDE, T. (1972), *De l'aide à la recolonisation. Les leçons d'un échec*, Paris, Seuil.

MORGENTHAU, H. J. (1962), « A Political Theory of Foreign Aid », *American Political Science Review*, vol. 56, 301-309.

MOSLEY, P. (1987), *Foreign Aid. Its Defense and Reform*, Lexington, University Press of Kentucky.

OCDE (1985), *Twenty-five Years of Development Co-operation : A Review*, Paris, OCDE.

OCDE (1988), *Voluntary Aid for Development. The Role of Non-Governmental Organizations*, Paris, OCDE.

OCDE (1989), *Coopération pour le développement dans les années 1990*, Paris, OCDE.

OCDE (1990), *Coopération pour le développement*. Rapport 1990, Paris, OCDE.

OYE, K. (dir.) (1986), *Coopération Under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press.

PRATT, C. (dir.) (1989), *Internationalism Under Strain. The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Toronto, University of Toronto Press.

RIDDELL, R. C. (1987), *Foreign Aid Reconsidered*, Londres, James Currey.

ROSTOW, W. W. (1963), *Les étapes de la croissance économique*, Paris, Seuil.

RUGGIE, J. G. (1983), « Political Structure and Change in the International Economic Order », dans J. G. RUGGIE (dir.), *The Antinomies of Interdependence*, New York, Columbia University Press, 423-487.

SANFORD, J. E. (1982), *U.S. Foreign Policy and Multilateral Development Banks*, Boulder, Westview Press.

[329]

STREETEN, P. (1981), *First Things First. Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, New York, Oxford University Press.

TAYLOR, P. et GROOM, A. J. R. (dir.) (1988), *International Institutions at Work*, Londres, Pinter.

THERRIEN, J.-P. (1989), « Le Canada et le régime international de l'aide », *Études internationales*, vol. 20, n° 2, 311-340.

WILLIAMS, D. (1987), *The Specialized Agencies and the United Nations. The System in Crisis*, New York, St Martin's Press.

WOOD, R. (1986), *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*, Berkeley, University of California Press.

[330]

Tableau 1  
L'APD des pays du CAD  
(en millions de \$ US et en pourcentage du PNB)

| (Millions de \$ US)                        | (en pourcentage du PNB) |        |        |               |               |               |      |      |      |
|--|-------------------------|--------|--------|---------------|---------------|---------------|------|------|------|
|  |                         |        |        | 1976/<br>1980 | 1971/<br>1985 | 1988-<br>1989 | 1987 | 1988 | 1989 |
|  | 1989                    | 1988   | 1989   | (moyenne)     | (moyenne)     | (moyenne)     |      |      |      |
| (a)  | (a)                     | (b)    |        |               |               |               |      |      |      |
| Australie                                  | 1020                    | 1 101  | 936    | 0,48          | 0,48          | 0,42          | 0,34 | 0,46 | 0,38 |
| Autriche                                   | 283                     | 301    | 296    | 0,21          | 0,32          | 0,23          | 0,17 | 0,24 | 0,23 |
| Belgique                                   | 703                     | 601    | 726    | 0,52          | 0,58          | 0,43          | 0,48 | 0,41 | 0,46 |
| Canada                                     | 2 320                   | 2 347  | 2 131  | 0,48          | 0,46          | 0,47          | 0,47 | 0,50 | 0,44 |
| Danemark                                   | 937                     | 922    | 978    | 0,66          | 0,77          | 0,91          | 0,88 | 0,89 | 0,94 |
| Finlande                                   | 706                     | 608    | 679    | 0,19          | 0,33          | 0,61          | 0,49 | 0,59 | 0,63 |
| France                                     |                         |        |        |               |               |               |      |      |      |
| DOM/TOM (c) inclus                         | 7 449                   | 6 865  | 7 713  | 0,60          | 0,75          | 0,75          | 0,74 | 0,72 | 0,78 |
| DOM/TOM exclus                             | 6 162                   | 4 777  | 5 344  | 0,34          | 0,49          | 0,52          | 0,51 | 0,50 | 0,54 |
| Allemagne                                  | 4 949                   | 4 731  | 5 164  | 0,40          | 0,47          | 0,40          | 0,39 | 0,39 | 0,41 |
| Irlande                                    | 49                      | 57     | 50     | 0,16          | 0,22          | 0,18          | 0,19 | 0,20 | 0,17 |
| Italie                                     | 3 613                   | 3 193  | 3 575  | 0,12          | 0,22          | 0,40          | 0,35 | 0,39 | 0,42 |
| Japon                                      | 8 949                   | 9 134  | 9 491  | 0,25          | 0,30          | 0,32          | 0,31 | 0,32 | 0,32 |
| Pays-Bas                                   | 2094                    | 2 231  | 2 228  | 0,87          | 1,00          | 0,96          | 0,98 | 0,98 | 0,94 |
| Nouvelle-Zélande                           | 87                      | 104    | 90     | 0,35          | 0,27          | 0,24          | 0,26 | 0,27 | 0,22 |
| Norvège                                    | 917                     | 985    | 955    | 0,87          | 1,00          | 1,08          | 1,09 | 1,10 | 1,04 |
| Suède                                      | 1 799                   | 1534   | 1757   | 0,85          | 0,87          | 0,92          | 0,88 | 0,86 | 0,97 |
| Suisse                                     | 668                     | 617    | 603    | 0,21          | 0,28          | 0,31          | 0,31 | 0,32 | 0,30 |
| Royaume-Uni                                | 2 587                   | 2 645  | 2 635  | 0,43          | 0,37          | 0,32          | 0,28 | 0,32 | 0,31 |
| États-Unis                                 | 7 669                   | 10 141 | 7 367  | 0,24          | 0,24          | 0,18          | 0,20 | 0,21 | 0,15 |
| Total CAD                                  | 46 679                  | 48 114 | 47 365 | 0,35          | 0,36          | 0,35          | 0,35 | 0,36 | 0,33 |
| Pour information :<br>moyenne non pondérée | —                       | —      | —      | 0,44          | 0,50          | 0,51          | 0,49 | 0,51 | 0,51 |

Source : OCDE (1990), p. 212.

(a) Aux prix et taux de change courants

(b) Aux prix et taux de change de 1989

(c) Départements et territoires d'outre-mer

[331]

**Mondialisation et régionalisation.**  
*La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*

# CONCLUSION

Christian DEBLOCK

[Retour à la table des matières](#)

[332]

[333]

## CONCLUSION

# “La sécurité économique internationale entre l’utopie et le réalisme.”

Christian DEBLOCK \*

[Retour à la table des matières](#)

Les bouleversements sans précédent qui sont survenus au sein de l'économie mondiale et les déséquilibres qui se sont accumulés sur les marchés internationaux ces 20 dernières années ont durement mis à l'épreuve les institutions économiques internationales et jeté le scepticisme sur leur capacité à résoudre les problèmes internationaux. Loin d'amener un renforcement des institutions internationales et un retour à l'esprit universaliste qui a été à leur origine, le climat d'incertitude et d'instabilité qui s'est installé dans les relations économiques internationales a plutôt ouvert la porte à un nouveau réalisme, dans le sens le plus général du terme, dans la manière de gérer les déséquilibres et d'envisager la coopération économique internationale. Ce nouveau réalisme sera au centre du texte qui suit et son analyse se fera à la lumière de trois éléments : le projet de sécurité économique internationale d'après-guerre, les changements survenus au sein de l'économie mondiale et les nouvelles pratiques qui ont vu le jour en matière de coopération économique internationale.

Trois hypothèses de travail seront avancées : la première est que, complétant le projet d'économie mixte, le projet d'ordre économique international qui verra le jour au lendemain de la Seconde Guerre

---

\* L'auteur tient à remercier Diane Éthier, Bruno Hamel, François Plourde et Michèle Rioux pour leurs commentaires. La version finale du texte n'engage toutefois que lui-même.

mondiale relèvera d'une vision renouvelée des relations internationales fondée, comme ce dernier, sur l'idée de sécurité économique. Cette vision du monde, nous la qualifierons d'« internationalisme sécuritaire » pour la distinguer de l'« internationalisme libéral » de la théorie économique classique et de l'« internationalisme hégémonique » [334] propre à tout système de puissance. La deuxième hypothèse de travail est que ce projet, en raison de son caractère inachevé, n'a pu être préservé dans son intégrité que dans la mesure où il a été possible de concilier, d'un côté, la liberté des marchés internationaux avec leur régulation domestique et, de l'autre, les transformations de l'économie mondiale avec le maintien du statut hégémonique des États-Unis. Cette hypothèse nous amène à une troisième, à savoir que la période actuelle se caractérise par le retour en force de l'internationalisme libéral et de l'internationalisme hégémonique dans les relations économiques internationales. Nous mettrons ce retour en force en relation avec l'abandon de l'idéal sécuritaire, d'une part, et avec la dérive des institutions une fois le parti pris par ces dernières de s'adapter aux contraintes d'une économie mondiale soumise à deux lignes de force, celle des marchés et celle des États, d'autre part.

Le texte se subdivise en trois parties. La première porte sur le problème théorique de la régulation des marchés internationaux en l'absence d'institutions supranationales. Reprenant en partie les thèses incontournables de la théorie de la stabilité hégémonique, nous voudrions cependant souligner à ce propos l'importance qu'il convient aussi d'attacher à l'adéquation des règles aux jeux du marché d'une part, et le rôle joué par les valeurs axiologiques dans l'élaboration de ces règles, d'autre part. La deuxième partie sera consacrée à l'ordre international d'après-guerre et au grand dessein que l'on avait à l'époque de vouloir compléter le projet d'économie mixte par un projet d'ordre multilatéral. Dans la troisième partie, nous reviendrons sur les deux problèmes auxquels se heurte la coopération économique internationale à l'heure actuelle, soit la résorption des déséquilibres macroéconomiques et le retour des intérêts de puissance par la montée des régionalismes. À cette occasion, nous reprendrons nos hypothèses concernant le nouveau réalisme qui prévaut en ce moment. Nous concluons en ouvrant certaines perspectives sur l'avenir des relations économiques internationales.

## **LE PROBLÈME DES INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES**

### *L'internationalisme libéral*

Tout en ayant le sentiment qu'il existe une interaction étroite entre le développement des échanges internationaux et les institutions qui les encadrent, intuition qui se fonde d'ailleurs en grande partie sur la croissance du commerce international elle-même, la théorie [335] économique éprouve cependant de la difficulté à rendre compte et du rôle que peuvent jouer les institutions et du lien qui peut exister entre ces dernières et le développement des marchés. Dans quelle mesure les institutions économiques internationales mises en place depuis la guerre ont-elles contribué effectivement à la croissance de l'économie mondiale ? Dans quelle mesure aussi croissance et changements institutionnels vont-ils de pair ? Ce n'est que depuis quelques années que ces deux questions ont commencé à faire l'objet d'une attention particulière <sup>122</sup>. Plus précisément, à partir du moment où l'on a commencé à se rendre compte que les institutions pouvaient être un frein au développement des marchés et que les changements institutionnels eux-mêmes restaient largement tributaires du comportement des États.

En fait, comme le soulignent Kindleberger et Lindert (1981), le problème vient essentiellement du fait que les économistes ont tendance à considérer le monde tel qu'il doit être ou tel qu'ils voudraient qu'il soit et non tel qu'il est. Dans la théorie traditionnelle du commerce international, en effet, le monde se présente comme un vaste atelier où chaque nation devrait trouver la place qui lui revient en fonction des avantages comparatifs dont elle dispose et comme un grand marché où, soumis aux mécanismes de la concurrence, les prix devraient converger pour ne plus former qu'un seul et unique système. Intégration

---

<sup>122</sup> C'est cette lacune que tentent de combler pour la théorie libérale les travaux, entre autres, de l'école du *public choice*.

économique et interdépendance des nations se confondent ici dans une seule et même dynamique de développement dont le moteur se trouve être l'échange international. C'est de l'échange que les nations tirent leur avantage, tout comme c'est de l'échange que naît la spécialisation et, avec cette dernière, que se développent les complémentarités. Dans ce monde idéal, les États pas plus que les institutions internationales ne trouvent vraiment leur place. S'ils la trouvent, ce doit être d'abord et avant tout pour favoriser les jeux de la concurrence et créer un environnement économique favorable qui permette aux échanges de se développer. Toute interférence extérieure ne peut que provoquer des distorsions sur les marchés, que ce soit dans l'allocation des ressources ou dans la formation des prix, et conduire à des situations sous-optimales du point de vue du bien-être des populations.

On peut se demander dans ces conditions à quoi peuvent bien servir les institutions économiques internationales. Pourquoi aussi les gouvernements consacrent-ils aussi tant d'efforts à mettre sur pied des institutions qui vont finalement reproduire à une autre échelle les [336] mêmes erreurs et les mêmes problèmes que ceux que soulèvent déjà leurs interventions à l'intérieur des frontières nationales ? Autre question de plus en plus souvent posée par la littérature récente : pourquoi coordonner des politiques qui, plus souvent qu'à leur tour, risquent d'être sur la scène internationale aussi inefficaces que contre-productives ? (Vaubel, 1983 ; Frankel, 1987 ; Currie *et al*, 1990 ; Feldstein, 1988). Il ne suffit pas bien sûr de constater le problème ; encore faut-il lui trouver une réponse. Cela requiert une approche renouvelée des relations économiques internationales et, pour commencer, que nous relâchions les hypothèses de départ concernant l'autonomie des marchés et le déterminisme des forces économiques sur lesquelles a toujours reposé la théorie économique classique.

L'idée libérale d'un marché s'ajustant lui-même est purement utopique, tout aussi utopique en tout cas que ne l'est l'idée marxienne selon laquelle l'évolution des sociétés serait uniquement déterminée par le développement des forces productives. Les phénomènes économiques ont acquis, avec le développement des marchés, un degré important d'autonomie et jouent désormais un rôle déterminant dans l'évolution des sociétés contemporaines. Néanmoins, comme Polanyi l'a très bien montré dans *La Grande Transformation*, aussi autonome que soit devenue l'économie vis-à-vis du reste de la société et aussi

déterminantes que soient les forces économiques dans l'évolution de cette dernière, les marchés ne fonctionnent pas dans le vide, pas plus qu'ils n'existeraient hors du temps (Polanyi, 1983, 22). Les phénomènes économiques restent des phénomènes sociaux et les marchés, des institutions sociales qui fonctionnent et évoluent de manière différente selon les époques et selon les sociétés. Au niveau international, le problème ne se pose pas différemment : les marchés internationaux ont tout autant besoin de règles que les marchés nationaux, et ils ont aussi tout autant besoin que ces derniers d'être régulés, pour ne pas dire d'être « réencastrés » dans des institutions garantes de leur stabilité comme du progrès de l'humanité. Le problème, et il est fondamental, c'est que, sur la scène internationale et en l'absence de gouvernement central, ces institutions doivent être construites (Kindleberger, 1985).

Contrairement à la théorie économique classique, la théorie économique marxienne a sans doute l'avantage de représenter l'espace économique mondial comme un espace hiérarchisé et d'intégrer l'analyse de la reproduction économique à une analyse plus générale de la reproduction des systèmes. Celle-ci souffre cependant du même défaut d'avoir, elle aussi, une vision homogénéisante de l'économie mondiale, les institutions n'y jouant qu'un rôle subsidiaire. Les travaux plus [337] récents de l'école de la régulation ont sans doute contribué ces dernières années à modifier l'angle d'approche de la théorie en redonnant aux facteurs institutionnels la place qu'ils méritent dans l'analyse, mais, surtout orientée sur le cadre national, cette école n'a jusqu'à présent accordé que peu d'attention aux institutions économiques internationales et encore moins produit un cadre d'analyse satisfaisant qui pourrait, comme elle le fait au niveau national, rendre compte de la régulation à l'échelle mondiale. Malgré plusieurs tentatives faites en cette direction, celle-ci s'est en effet toujours heurtée à deux types de difficultés. À savoir, pour le premier, que, sur la scène internationale, l'élaboration et l'établissement des règles relèvent du domaine de juridiction des États ; et, pour le second, qu'en grande partie encore, la régulation de l'économie mondiale est renvoyée aux États eux-mêmes.

Le fait national est incontournable ; tout simplement, il existe, comme le rappelle Mistral à ceux qui, traitant de l'économie mondiale, l'auraient oublié (Mistral, 1986, 170). Certes, la tentation est grande de prendre l'économie internationale comme une sorte de *no man's land*

qui se développerait en l'absence de toute contrainte institutionnelle et de toute règle établie autre que celles qui justement laisseraient libre cours aux jeux de l'échange. Le problème, c'est que les États sont toujours au cœur des relations internationales. C'est un fait aussi fondamental que celui que nous venons d'évoquer, à savoir que les marchés sont une institution sociale qui prend des formes multiples. Les États restent les acteurs privilégiés de la scène internationale, même si de nouveaux acteurs, les firmes multinationales par exemple, leur contestent ce privilège. Et c'est à ce titre qu'ils établissent les règles de droit et les institutions qui organisent les relations économiques internationales.

Ce seul constat signifie que si nous voulons analyser l'économie mondiale dans ses différentes dimensions, nous devons tenir compte de trois éléments. Premièrement, au même titre que deux types de réseaux distincts se croisent sur la scène économique mondiale, celui des entreprises et celui des États, deux ordres se croisent aussi, celui des marchés et celui des États, les deux ne se confondant pas nécessairement (Gilpin, 1987). Deuxièmement, si, effectivement, pour paraphraser Bressand sur ce point, l'économie internationale ne peut être considérée comme une simple extension de l'économie nationale (Bressand, 1983), les marchés internationaux ayant d'ailleurs toujours eu par rapport aux autres marchés un statut particulier (Polanyi, 1983), les institutions économiques internationales qui les encadrent se situent, elles, à l'intersection des États. Troisièmement, [338] et ce faisant, garants d'un ordre qu'ils ont eux-mêmes contribué à construire, les États disposent de suffisamment de pouvoir pour être tout autant un facteur d'accélération des changements sur les marchés internationaux qu'un obstacle à ces changements, leur propre intérêt d'État souverain n'étant pas nécessairement convergent avec celui des autres, ni nécessairement convergent avec ceux du marché.

Pour contourner cette difficulté, une piste sans doute intéressante à suivre est celle qu'a ouverte le courant « néoréaliste » avec la théorie des régimes <sup>123</sup>. Son intérêt réside principalement dans le fait qu'elle apporte un modèle explicatif des conditions d'émergence et de stabilité d'un ordre économique international à l'intérieur d'un double réseau de

---

<sup>123</sup> La théorie des régimes est aussi appelée théorie de la stabilité hégémonique. Nous utiliserons indistinctement les deux expressions.

contraintes qui découlent, pour le premier, de la nécessité pour les marchés internationaux de disposer de règles stables et, pour le second, des structures hiérarchiques de pouvoir qui existent entre les États sur la scène internationale.

*Les régimes internationaux et la stabilité hégémonique :  
l'internationalisme hégémonique*

La théorie des régimes a connu ces dernières années beaucoup de succès au point de devenir, comme l'écrivait non sans une certaine pointe d'ironie Kindleberger (1986, 841), « une véritable industrie ». Plusieurs versions de la théorie existent aussi. Entre autres, il y a ceux qui, comme Kindleberger (1985, 1986) ou Jervis (1982), partent de la notion économique de bien collectif international et ceux qui, comme Gilpin (1987), Krasner (1983), Keohane (1984) ou Ruggie (1982), partent de la notion plus politique d'hégémonie <sup>124</sup>. Il y a aussi ceux qui mettent l'accent sur les règles et les normes comme Young (1980) et ceux qui, comme Ruggie (1982) ou Katzentstein (1976), insistent davantage sur la nature et les conditions des compromis historiques. Les différences entre les auteurs sont sans doute importantes mais par delà les divergences d'école, nous retrouvons la [339] même thèse, à savoir celle de l'existence d'un lien étroit, en l'absence d'une institution mondiale analogue à l'Etat, entre les règles internationales et la capacité d'une grande puissance de les mettre en place et de les faire respecter. La thèse repose sur trois grandes idées.

Premièrement, il n'est pas possible d'étudier les relations internationales en faisant abstraction des règles et institutions qui les

---

<sup>124</sup> Le problème c'est que, comme le fait remarquer Snidal, si effectivement comme l'affirme Keohane la théorie des biens collectifs n'est pas fondamentale à l'exposé, la théorie perd de son originalité et n'a plus de fondement théorique : « What is novel in the theory is not the claim that strong actors can impose regimes in international politics... but the use of the collective action formulation and the implication that hegemony is more widely beneficial » (Snidal, 1985, 581). Je ne crois pas cependant que ce soit entièrement exact. La théorie garde toute sa pertinence, ne serait-ce, encore une fois, qu'à cause de son approche institutionnaliste « néoréaliste » des relations économiques internationales.

gouvernement et des rapports de puissance que nouent entre eux les États dans l'interdépendance des nations. Cela s'applique à tous les domaines des relations internationales, y compris le domaine économique. Comme l'écrit, Gilpin :

The essential argument of most realists with respect to the nature and functioning of the international economy, [...] is that the international political System provides the necessary framework for economic activities. The international economy is not regarded as an autonomous sphere, as libéraux argue, nor is in itself the driving forces behind politics, as the marxiste would have us believe. (Gilpin, 1987, 295)

La notion de régime vise à rendre compte de ce double phénomène. Un régime peut être défini comme un ensemble d'institutions sociales et de pratiques reconnues dans un champ donné des relations internationales. Au sens large du terme, un régime désigne un ensemble de modèles de comportements coopératifs et régulateurs en politique internationale (Keohane, 1980, 132-133). Pour reprendre la définition la plus générale que donne Young des régimes : « regimes are social institutions governing the actions of those interested in specific activities or accepted sets of activities » (Young, 1980, 332). Au sens étroit du terme, la notion de régime recouvre un ensemble de principes, règles, normes et procédures de prise de décision, formels ou non, sur lesquels s'entendent les États (Krasner, 1982, 1983, 1). Ces règles constituent ce que Ruggie (1982) appelle la « grammaire générative » du régime et définissent le cadre institutionnel dans lequel vont s'insérer les relations internationales.

Deuxièmement, en l'absence d'un État supranational, c'est aux États eux-mêmes, et tout particulièrement aux plus puissants d'entre eux, qu'il incombe d'édicter les règles et de mettre en place les institutions qui veilleront à assurer la stabilité des marchés et la sécurité internationale, voire comme le soutiendra Kindleberger (1973), de jouer sur la scène internationale un rôle de prêteur de dernière instance analogue à celui que peut jouer une banque centrale dans un pays donné. Pas plus que celle n'accepte l'idée qu'un ordre économique international libéral puisse fleurir spontanément en l'absence de

[340]

règles et de balises institutionnelles, pas plus la théorie n'accepte l'idée qu'un monde de coopération puisse spontanément apparaître dans un monde où l'égoïsme des États et les rapports de force règnent en maîtres. Pour citer Gilpin sur ce point :

My position is that a hegemon is necessary to the existence of a liberal international economy. Whether such an economy is conceived as a collective good or a private good shared by a particular group of States, historical experience suggests that, in the absence of a dominant liberal power, international economic cooperation has been extremely difficult to attain or sustain and conflict has been the norm. (Gilpin, 1987, 88)

En somme, et c'est sans doute là que se situe la thèse principale de la théorie de la stabilité hégémonique, l'économie internationale a besoin pour se développer d'un cadre institutionnel stable que seule une grande puissance, en raison des avantages quelle en tire et des moyens dont elle dispose, peut créer et assurer.

Troisièmement, si les structures hégémoniques de pouvoir conduisent à des régimes stables et solides, la permanence du régime réclame premièrement, de la part des pays participants, l'adhésion à des valeurs communes et la conformité des attitudes et des structures domestiques dans cette direction (Kazenstein, 1976) et, deuxièmement, une certaine permanence dans les rapports d'interdépendance. Il existe donc un rapport direct entre le degré de stabilité des régimes et le degré de permanence des structures.

Les changements dans la configuration économique du monde et dans les rapports de puissance viennent créer des situations propices aux conflits et aux comportements de « passagers clandestins » (*free riders*). Et cela pour deux raisons. D'une part, parce que la puissance hégémonique, habituée quelle est à confondre ses intérêts propres avec ceux du système, doit composer avec d'autres visions de la sécurité internationale que la sienne et, d'autre part, parce qu'ayant à supporter la plus large part des coûts des régimes, celle-ci ne dispose plus vraiment des moyens de ses politiques ni toujours du leadership suffisant pour imposer ses vues.

En somme, ce serait à ce niveau que se situerait la contradiction principale de tout ordre économique international : en transformant les structures de l'économie mondiale et en diffusant le pouvoir entre les pays, le système de marché et les changements dans les conditions de la croissance auraient pour effet de miner les fondements institutionnels de cet ordre. Deux avenues sont possibles cependant. Pour les plus optimistes, comme Keohane (1990), le régime international [341] actuel peut se transformer et évoluer par lui-même, les pays ayant fait l'apprentissage de la coopération et des gains qu'ils peuvent en tirer ; pour les plus pessimistes, comme Gilpin ou Kindleberger, le déclin de puissance et l'apparition de situations de polycentrisme ne peuvent qu'être source d'instabilité et provoquer l'érosion inévitable du régime. Dans les deux cas cependant, il faut noter que la coopération internationale reste un acquis, tout comme restent un acquis les structures plus ouvertes de l'économie mondiale qu'aura permis d'implanter le régime. Ce serait l'héritage que léguerait au monde la puissance hégémonique : un plus grand esprit de coopération et un plus grand libéralisme économique entre les pays.

*L'influence des idées :  
l'internationalisme sécuritaire*

La théorie de la stabilité hégémonique a fait l'objet de très nombreuses critiques, en raison notamment de ses postulats de départ utilitaristes (Korany, 1987) et de l'utilisation un peu abusive qu'elle a pu faire des concepts de régime (Strange, 1982) ou d'hégémonie (Granberg, 1990). Sans doute aussi s'agit-il d'une théorie un peu ad hoc du régime économique international d'après-guerre (Hughes, 1991) qui, par surcroît, n'a pas vraiment le caractère « programmatique » que certains de ses tenants, comme Keohane (Keohane, 1990 ; 1984), prétendent lui donner. En fait, si nous voulions aller au plus court et concentrer notre critique, nous dirions, premièrement, que la théorie a nettement tendance à surestimer l'influence des États <sup>125</sup> et les facteurs de pouvoir et qu'à l'inverse, le jeu des forces économiques est nettement

---

<sup>125</sup> On peut d'ailleurs se demander si le comportement des États a vraiment toujours ce caractère de cohérence que leur prête la théorie en faisant des intérêts de puissance le principe organisateur de leur rationalité.

sous-estimé ; deuxièmement, que peu d'attention est accordée à l'influence que peuvent exercer les idées environnantes, ou plus directement les acteurs eux-mêmes, l'idéalisme n'ayant ici plus sa place ; et troisièmement, que, prise un peu au piège de son concept d'hégémonie, la théorie éprouve certaines difficultés à rendre compte adéquatement de l'avenir même des régimes existants.

Il ne s'agit pas pour nous d'entrer ici dans le débat mais plutôt de reconnaître avec Mistral (1986) l'utilité d'un concept, celui de régime <sup>126</sup>, et de chercher à tirer profit de l'apport d'une théorie qui nous [342] permet de réintroduire les notions de pouvoir dans l'analyse de l'interdépendance économique des nations et d'établir un lien entre le degré de robustesse des régimes à caractère hégémonique et la capacité de la puissance hégémonique à faire concorder ses intérêts propres avec les principes sur lesquels ceux-ci reposent. Une autre idée intéressante à retenir est celle d'internationalisme hégémonique.

Pour reprendre Halliday sur ce point, il importe de distinguer clairement l'« internationalisme libéral », celui de la doctrine en fait, de l'« internationalisme hégémonique » qui, lui, s'appuie sur les réalités géopolitiques de l'économie mondiale (Halliday, 1988). Cette distinction permet de dépasser la vision internationaliste traditionnelle et de tenir compte du fait que les valeurs internationalistes mises de l'avant par une puissance sont d'abord et avant tout les siennes. Que les idées rejoignent aussi les intérêts, pour reprendre la formule bien choisie de Bhagwati (Bhagwati, 1990, 39), on en conviendra aisément. C'est en ce sens que les deux internationalismes se rejoignent, mais, et Gilpin de le répéter à maintes reprises, le libéralisme économique ne coïncide pas nécessairement avec les intérêts de puissance pour la raison mentionnée plus haut, à savoir que sur le plan de l'économie mondiale deux types de réseaux se croisent, celui des entreprises et celui des États, et que leur logique est différente.

---

<sup>126</sup> Dans la suite du texte, nous utiliserons le terme de régime dans sa définition la plus large pour désigner l'ensemble des règles, normes, procédures et organisations qui régissent les relations économiques internationales. Nous définirons le multilatéralisme dans le sens que Keohane donne à ce terme, c'est-à-dire comme « la pratique de la coordination des politiques nationales en groupes de trois ou plusieurs États, à travers des arrangements ad hoc ou par l'entremise d'institutions » (Keohane, 1990, 731).

La distinction de Halliday a cependant une limite évidente, limite qui est en même temps celle sur laquelle bute justement la théorie de la stabilité hégémonique. Il est clair que, dans un monde marqué par la présence des États, l'internationalisme libéral de la doctrine n'est pas tenable, à moins bien sûr de retomber dans le fonctionnalisme économique. Mais, dans un monde marqué aussi par l'interdépendance économique, l'internationalisme hégémonique non plus n'est pas tenable, à moins d'admettre, comme le prétend la théorie de la stabilité hégémonique, que les États sont les acteurs rationnels d'un monde qui ne serait gouverné que par les seuls rapports de puissance.

Sans revenir pour autant à la conception idéaliste des relations internationales, il convient cependant de souligner que l'influence des idées (et, bien entendu, celle des acteurs qui les défendent <sup>127</sup>) est tout [343] aussi déterminante dans la construction ou l'évolution d'un ordre économique international que celle des « forces profondes », qu'il s'agisse des rapports de puissance ou des forces du marché <sup>128</sup>. Et, en particulier, pour qu'un compromis historique puisse se faire autour d'un projet d'ordre économique international, il faut nécessairement que l'internationalisme qui lui servira de fondement dépasse les intérêts de puissance d'une seule nation et puise sa légitimité dans un fond de valeurs communes qui corresponde aussi bien aux idées de l'époque qu'aux forces qui les portent <sup>129</sup>. Ce sont ces valeurs communes que viendront cristalliser et matérialiser le projet.

C'est sur ce plan que l'on peut dire que l'expérience de l'après-guerre est édifiante : c'est une nouvelle vision du monde qui s'impose, la

---

<sup>127</sup> L'influence des idées keynésiennes et le virage majeur qu'a fait prendre Roosevelt à la politique américaine, que ce soit avec le New Deal ou avec le nouvel internationalisme qu'il prônera à partir de 1934, montrent à quel point les idées et les personnages peuvent jouer un rôle important dans l'évolution des institutions et des politiques comme dans celle des sociétés.

<sup>128</sup> Il faudrait aussi tenir compte bien entendu du jeu des groupes d'intérêt et des influences domestiques dans l'élaboration de la politique internationale des pays et dans l'approche que ceux-ci entendent suivre sur la scène internationale. Nous ne considérerons toutefois pas cet aspect de la question dans la suite du texte.

<sup>129</sup> Kuisel a très bien souligné ce point dans un remarquable ouvrage sur la France (Kuisel, 1984). C'est à une rénovation profonde des institutions à laquelle on assistera en France au lendemain de la guerre, une rénovation qui, cependant, n'aurait pu être possible sans l'adhésion générale à un tel projet.

vision d'un monde plus sécuritaire. Le traumatisme provoqué par la crise des années 30 et par la guerre créera le contexte favorable à l'émergence d'un tel projet mais ce traumatisme ne lui donnera pas pour autant la légitimité nécessaire pour s'imposer. Il fallait autre chose, et cette autre chose c'est dans l'idéal de sécurité économique que l'on va la trouver, un idéal que deux acteurs seront, ou, pour être plus exact, devaient être appelés à concrétiser : les gouvernements et les institutions internationales. Ni libéral ni hégémonique, il fallait que le nouvel internationalisme soit garant de la sécurité économique internationale au même titre que le nouvel interventionnisme devait être garant du progrès économique et social. C'est en ce sens que nous pouvons parler de cet internationalisme comme d'un internationalisme « sécuritaire ».

Soyons clair cependant sur ce point : la construction de l'ordre économique international d'après-guerre a d'abord et avant tout été une « affaire anglo-saxonne » et, que ce soit sur les priorités à établir, les agendas ou les plans à suivre, par leur puissance incontestée et le leadership qu'ils entendaient dorénavant avoir sur la scène internationale, les États-Unis ont pesé lourd sur la forme et l'orientation [344] qu'allait prendre le compromis historique <sup>130</sup> (Gardner, 1980 ; Reynolds, 1988). Parallèlement, le nouvel ordre économique international ne pouvait être que libéral, du moins au sens où il s'agissait de renouveler les institutions capitalistes et de favoriser l'émergence d'une nouvelle ère de prospérité économique à l'intérieur des cadres marchands. Que les nouvelles institutions économiques internationales soient venues consacrer l'hégémonie américaine ou qu'elles soient venues donner un nouvel élan au capitalisme, c'est vrai ! Cela n'enlève cependant rien au fait que ce qui va caractériser le régime économique international d'après-guerre, c'est bel et bien le fait que, pour la première fois, on ait tenté de mettre en place des mécanismes institutionnels multilatéraux qui devaient tout autant libérer les échanges internationaux de l'emprise des États nations que permettre à ces derniers de disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour réaliser sur le plan interne les objectifs économiques et sociaux que

---

<sup>130</sup> C'est l'une des thèses fondamentales de la théorie de la stabilité hégémonique, à savoir que toute puissance hégémonique ne peut qu'avoir tendance à confondre les intérêts du monde avec les siens et à chercher à établir des structures stables qui la maintiennent et la renforcent dans cette situation.

chacun souhaitait se donner dans les limites de son domaine de souveraineté. C'est à ce niveau que le projet trouvera toute sa force mais aussi toute sa faiblesse, comme nous allons le préciser maintenant ; dans sa capacité à repousser et la tentation du laissez-faire à laquelle inclinent tout naturellement les forces du marché et la tentation de l'unilatéralisme à laquelle tendent tout aussi naturellement les grandes puissances.

## ***LE GRAND DESSEIN DE LA SÉCURITÉ COLLECTIVE***

La Seconde Guerre mondiale marque une rupture entre deux époques ; parlons en fait d'une *discontinuité historique* au sens où il y a eu une transformation tout aussi profonde des relations internationales qu'il y a eu, sur le plan domestique, une transformation radicale des rapports entre l'État et la société. Ce fut là sans doute ce que Shotwell a pu appeler à l'époque, « la grande décision » (Shotwell, 1945) ou ce que, plus près de nous, Ruggie (1982) et Gilpin (1987) appellent le « compromis du libéralisme encasté » (*compromise of embedded liberalism*). Ce compromis historique va se réaliser sur deux plans : sur le plan domestique tout d'abord, avec la mise en place de l'économie mixte ; sur le plan international ensuite, avec l'organisation [345] multilatérale de la sécurité économique internationale. Derrière ce compromis, c'est l'ombre de Keynes qui se profile.

### *L'ombre de Keynes*

« Les deux vices marquants du monde économique où nous vivons », écrira Keynes dans ses notes finales *La théorie générale*, « sont le premier que le plein-emploi n'y est pas assuré, le second que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité » (Keynes, 1969 : 366). Préoccupé par le chômage et l'inégale répartition des richesses, Keynes l'était tout autant, sinon davantage, par les questions monétaires internationales et par les fluctuations « fantaisistes » des marchés internationaux des produits de base. Au

même titre qu'il ne pouvait y avoir à ses yeux de plein-emploi dans une économie de marché, sans qu'il n'y ait une intervention active de l'État, il fallait aussi que les pays soient libérés de la contrainte extérieure, et en particulier de la contrainte d'avoir, comme l'avait toujours voulu la doctrine économique, à subordonner l'activité économique à la discipline aveugle de l'étalon-or et de l'ajustement des balances des paiements. Parallèlement, il fallait régler aussi les problèmes qui affligeaient à l'époque le commerce international et corriger par des programmes d'aide la faiblesse des investissements dans les pays les plus pauvres. *Les Propositions britanniques* de 1943, que l'on doit à Keynes, sont à cet égard on ne peut plus explicites. Ainsi les discussions internationales devaient-elles porter sur quatre points précis :

1. des mécanismes monétaires et de change ;
2. un cadre de politique commerciale pour réglementer les conditions d'échange des marchandises : les tarifs, les subventions, les contrôles d'importation, etc. ;
3. une conduite plus ordonnée de la production, de la distribution et des prix des produits primaires, de façon à protéger les producteurs et les consommateurs contre les pertes et les risques que laissent encourir les fluctuations extravagantes des marchés ;
4. un programme d'aide à l'investissement, à moyen et à long terme pour les pays dont les besoins du développement économique réclament une assistance extérieure. (Keynes, 1943)

Pourquoi revenir à Keynes ? Peut-être simplement parce que, par delà l'influence intellectuelle qu'il exerça et le rôle de premier plan qu'il joua à Bretton Woods, Keynes symbolise à sa manière le renversement des idées qui s'opère à cette époque. Ce que Keynes dénonce en fait, ce n'est pas la validité théorique de l'argumentation des [346] classiques ni les fondements libéraux de notre société, qu'il considérait d'ailleurs comme préférable à toute autre, mais d'abord et avant tout deux choses : le dogmatisme, pour ne pas dire l'aveuglement, des économistes qui les conduit à ignorer les réalités sociales d'une part, et les vices d'un ordre libéral qui, laissé à lui-même, avait finalement conduit le monde à la crise, d'autre part. C'est le pragmatisme qui le pousse à rejeter la théorie classique tout comme c'est le pragmatisme qui le pousse à se tourner vers l'État pour assurer « approximativement », comme il le dira, le plein-emploi, « une large socialisation de l'investissement » et même, lorsque c'était nécessaire, le contrôle des mouvements de capitaux. Sa

réflexion sur les problèmes économiques internationaux ne procède pas différemment <sup>131</sup>.

Il n'y a pas deux Keynes, le théoricien et le praticien, le Keynes de la *Théorie générale* et celui de Bretton Woods, celui qui aurait été préoccupé par le chômage et celui qui aurait été préoccupé par les questions monétaires internationales ; il n'y a qu'un seul et même Keynes que préoccupe au plus haut point une seule et même question : la sécurité économique. Cela voulait dire pour lui deux choses : d'une part, que la sécurité économique soit assurée sur la scène économique internationale pour que celle-ci puisse être réalisée dans un cadre national ; et, d'autre part, que soit transposés sur la scène internationale des mécanismes institutionnels de régulation analogues à ceux que l'on pouvait retrouver dans un cadre national. De là l'importance tout aussi grande qu'il attachera au projet de créer une institution internationale chargée de stabiliser les cours des matières premières, le *Commod*, (Keynes, 1974) qu'à celui de créer une véritable institution monétaire internationale, l'*Union internationale de [347] compensation*, et une véritable monnaie internationale, le *bancor* <sup>132</sup>. Pour aller au plus court, c'était au problème plus global de la désorganisation des marchés internationaux que Keynes s'attaquait, tous les problèmes étant pour lui

---

<sup>131</sup> Aussi sa manière d'aborder le protectionnisme est-elle tout à fait caractéristique du pragmatisme avec lequel il souhaite aborder les problèmes et guère différente de la façon qu'il a d'aborder le chômage. Keynes ne conteste pas le fait que les économistes aient raison de rejeter le protectionnisme ; lui-même restera toujours convaincu que le libre-échange restait préférable au protectionnisme. Ses critiques incisives à l'endroit des accords d'Ottawa de 1932 et du système de préférence impériale en témoignent. Par contre, comme il le dira lui-même à plusieurs reprises, les partisans du protectionnisme peuvent avoir des arguments qui soient faux d'un point de vue purement théorique mais justes si l'on se place d'un point de vue social ou que l'on a en perspective ce que l'on appellerait aujourd'hui, la qualité de la vie. Dans certaines circonstances, lorsque l'économie se trouve en situation de sous-emploi ou devant un problème de sous-développement par exemple, une politique, apparemment aussi contre-indiquée que peut l'être le protectionnisme, peut apporter un soulagement temporaire et constituer une politique accommodante.

<sup>132</sup> Comme le rappelle Dénizet, c'est peut-être pour des raisons de prudence et de pragmatisme que Keynes préférera, non sans avoir longtemps hésité, appeler son projet de banque mondiale, union internationale de compensation (Dénizet, 1987).

liés les uns aux autres ; les problèmes internationaux comme les problèmes domestiques, les problèmes monétaires comme les problèmes commerciaux.

Partagée entre l'idéalisme et le pragmatisme, l'approche de Keynes n'était pas sans ambiguïtés. Sur le plan théorique tout d'abord, puisqu'il s'agissait pour lui tout autant de renouveler la théorie économique classique que les cadres de la politique économique ; sur le plan pratique ensuite, dans la mesure où il fallait innover et trouver les mécanismes qui disciplinent les marchés et en subordonnent les résultats à la réalisation d'une plus grande solidarité collective <sup>133</sup>. De même, dire que Keynes ait été entièrement entendu ou que ses idées furent suffisantes pour expliquer, à elles seules, le tour nouveau qu'allait prendre la coopération économique internationale serait exagéré. Aussi grande que fut son influence personnelle ou celle de ses idées, cela n'explique pas tout. À son plus grand découragement ne dut-il d'ailleurs pas se rallier à Bretton Woods aux vues américaines comme le rappelle Crotty (Crotty, 1983) ? Aussi grandes que soient les idées d'un homme, celles-ci n'expliquent jamais à elles seules les changements de société. Elles s'inscrivent toujours dans un contexte historique donné (Hall, 1989, 362). Pour citer Shonfield,

Il reste que si l'évolution du capitalisme à l'ancienne mode vers le capitalisme à la nouvelle mode n'avait dépendu que de la conversion intellectuelle au système keynésien, elle n'aurait eu peu de chances d'aller aussi loin. Après tout, nous avons eu maintes fois depuis la Guerre l'occasion de constater que des gens en place, croyant s'être pénétré des vérités économiques keynésiennes appliquaient en toute urgence une politique différente et souvent opposée à elles... Ce qui est caractéristique de la période d'après-guerre, c'est que diverses forces indépendantes se sont conjuguées pour accroître les moyens de régulation de l'économie, tout en maintenant le niveau de la demande à un très haut niveau, les gouvernements ont aussi eu le temps d'étudier les interventions les plus appropriées sans provoquer de désastre au cours de cet apprentissage. (Shonfield, 1967, 64)

---

<sup>133</sup> De là peut-être, cette proposition un peu étrange mais ô combien dans l'esprit des propositions de son auteur de faire davantage porter le fardeau de l'ajustement sur les pays qui ont un excédent commercial que sur ceux qui ont un déficit.

[348]

Par contre, il ne s'agit pas de tomber dans l'extrême inverse et ne plus voir dans cette évolution dont parle Shonfield qu'une simple adaptation des structures aux nouvelles réalités économiques et sociales de la reproduction du capital. Les idées de Keynes, tout comme le personnage, ont profondément marqué son époque et la nôtre. Son influence fut considérable sur les grands mandarins de la politique économique, et cela jusqu'aux États-Unis où l'administration sera truffée d'économistes et de « libéraux » ralliés à ses idées (Salant, 1989). S'il fallait résumer l'apport de Keynes, on pourrait dire qu'il a peut-être su, à la fois, apporter au bon moment les solutions qu'il fallait à une société jusque-là bloquée et convaincre un nombre suffisamment important de grands décideurs de la pertinence de ses idées <sup>134</sup>. C'est en ce sens que l'on peut parler de révolution keynésienne et de modèle keynésien. Forts de la légitimité intellectuelle qu'allait donner Keynes à leur action, l'« heure des libéraux », pour reprendre le titre d'un ouvrage de Galbraith, sonnait (Galbraith, 1963).

### *Le projet d'économie mixte*

Effectivement, le monde allait devenir keynésien, du moins au sens où, comme nous l'avons dit plus haut, c'était une autre manière d'envisager la politique économique qui allait s'imposer ; une autre manière aussi de voir la croissance et la répartition de ses fruits. Une manière plus engageante, plus « activiste » diraient les économistes. Fort de sa réussite, le modèle se renforcera par la suite de lui-même. Tout particulièrement durant les années 60 lorsqu'il s'agira de mieux

---

<sup>134</sup> Le nouvel interventionnisme et l'émergence d'un nouvel ordre international ne sont pas plus attribuables à Keynes que la Révolution française (et ses excès) n'est directement attribuable à Rousseau. A cet égard, les Américains ont certainement joué un rôle beaucoup plus déterminant que Keynes dans la mise en place d'un nouveau modèle de gestion économique et de coopération économique internationale, en mettant en place, dès les années 30, le *New Deal* et en introduisant dans la *Charte de l'Atlantique* (14 août 1941) les grands principes généraux de ce que devait être le nouvel ordre international.

répartir les richesses, de consolider les bases du développement, de réduire les inégalités régionales, d'affirmer l'autonomie nationale, etc.<sup>135</sup> Inutile d'insister là-dessus. Tout cela est connu. Contentons-nous d'apporter quelques précisions sur ce projet de sécurité économique qui donnera naissance à ce que l'on appellera, faute de mieux, l'économie mixte.

[349]

Tout d'abord, il faut bien voir que l'idée d'économie mixte, même si elle trouve son inspiration dans la tradition de l'économie sociale, n'est pas apparue, comme l'écrit Van Der Wee, « sous la forme d'un système cohérent fondé sur une idéologie particulière » (Van Der Wee, 1990, 232). Elle est plutôt née d'un sentiment alors généralisé que l'économie de marché et le système libéral avaient échoué de manière spectaculaire pendant l'entre-deux-guerres : pour s'institutionnaliser ensuite progressivement par essais et erreurs. L'expérience acquise par l'État avec l'économie de guerre et les impératifs de la reconstruction viendront de leur côté renforcer l'idée selon laquelle l'État pouvait, non pas se substituer au marché, mais jouer un rôle complémentaire à ce dernier et pallier ses insuffisances sur les plans économique et social.

Ensuite, l'économie mixte sera tout autant une pratique de l'interventionnisme, le plus souvent d'ailleurs une pratique *ad hoc*, que la concrétisation en politiques d'une certaine philosophie de partage. La politique et le plan devaient être, comme on le dira, l'« antihazard », l'instrument qui devait permettre de maîtriser la croissance économique et de garantir la stabilité économique. À cette vision technocratique de l'interventionnisme viendra s'en ajouter une autre, plus sociale, que nous retrouverons d'ailleurs clairement exprimée dans les deux *Rapports Beveridge* en Grande-Bretagne : il s'agissait de libérer les populations de l'insécurité économique, de mettre l'homme à l'abri du besoin et du chômage, et de faire de la satisfaction d'un certain nombre de besoins jugés essentiels un droit reconnu à tous. Il paraissait alors tout à fait possible non seulement de garantir la croissance et la stabilité économique, mais aussi, et cela grâce aux politiques sociales et à

---

<sup>135</sup> Le titre même d'un ouvrage publié au Canada, *Le Canada au seuil de l'abondance*, est tout à fait révélateur de ce nouvel état d'esprit qui régnera des années 50 aux années 70.

l'instauration d'un système généralisé d'assurance sociale, de perfectionner et de réformer le capitalisme (Mattick, 1972).

Enfin, il faut noter que l'interventionnisme prendra des formes diverses selon les pays : plus directif sans doute dans les pays de tradition plus étatique et social-démocrate, plus palliatif dans les pays de tradition plus libérale. Ce qui déterminera peut-être la forme que prendra l'interventionnisme d'un pays à l'autre ce sera la nature du compromis social qu'il sera possible de réaliser, d'une part, et les caractéristiques institutionnelles propres à chaque pays, d'autre part. Mais, quelle que soit la forme que prendra cet interventionnisme, ce sera toujours à l'intérieur du même modèle, c'est-à-dire toujours à l'intérieur de la même vision partagée de la sécurité économique et de la croissance, et toujours à l'intérieur des mêmes paramètres d'inspiration keynésienne. Qu'en sera-t-il par contre du nouvel ordre [350] économique international, ordre qui, dans l'esprit de Keynes, devait à la fois venir compléter et assurer la fiabilité du projet d'économie mixte sur le plan national ?

### *L'internationalisme sécuritaire*

Au plus fort de la guerre, le sentiment était alors assez bien partagé qu'il fallait compléter le projet « planiste » (Robbins, 1938) par un projet analogue sur la scène internationale. Le projet se heurtait cependant à deux obstacles majeurs : à l'absence d'institutions économiques internationales établies et à la vision particulière qu'avaient les États-Unis du projet de sécurité économique internationale dont ils seront le vecteur.

Le premier obstacle n'en sera finalement pas vraiment un ; au contraire. L'expérience de l'entre-deux-guerres avait suffisamment montré à quel point l'autarcisme, les dévaluations compétitives, les zones de préférence, les guerres tarifaires, etc. avaient été en grande partie responsables de la dislocation du commerce international dans les années 30 pour qu'un consensus puisse rapidement s'établir sur la nécessité de garantir l'accès des nations au commerce international. Pour ce faire, il fallait trouver des mécanismes qui assurent tout autant la stabilité des changes que des sources régulières de financement ; des

mécanismes aussi qui assurent tout autant la liberté du commerce que la réalisation d'une croissance économique régulière dans tous les pays, y compris dans les pays en développement.

Une autre leçon avait aussi été tirée de l'expérience douloureuse de la coopération internationale dans l'entre-deux-guerres : il ne pouvait y avoir de sécurité internationale sans que tous les pays n'y soient partie prenante et sans que celle-ci soit élargie aux questions économiques <sup>136</sup>. Personne ne croyait alors qu'il fut possible de retrouver, comme on l'avait cru à Versailles, les conditions de la prospérité économique en se raccrochant aux grands principes du libéralisme économique, le libre-échange et l'étalon-or entre autres, alors que parallèlement les États pouvaient sans contraintes donner libre cours à leurs égoïsmes nationaux. Il fallait un « système étendu et permanent de sécurité générale ». Enfin, et à la différence de ce qui s'était [351] passé lors de la Première Guerre mondiale, les Alliés n'attendent pas la fin des hostilités pour commencer à préparer l'après-guerre et penser, au plus fort de la guerre, la reconstruction économique (Harris, 1943). En somme, le contexte se prêtait d'autant plus facilement à un projet de nouvel ordre international que, faisant table rase du passé, tout était à construire. C'était sur des bases fort prometteuses et résolument internationalistes que la coopération économique internationale semblait alors s'engager.

Le second obstacle sera par contre de taille. Le projet sécuritaire allait se heurter à la vision libérale d'un « one-undivided world » qu'avaient les Américains. Échaudés par leur propre isolationnisme et par les guerres commerciales, les États-Unis se sont très rapidement fait les promoteurs, sous l'influence de Roosevelt et surtout du secrétaire d'État, Cordell Hull, d'un nouvel ordre international qui devait libérer le monde de l'emprise des États et des obstacles que ceux-ci avaient dressés au commerce. Leurs préoccupations allaient alors dans deux directions : premièrement, créer sur les cendres de la SDN, à laquelle, on s'en souviendra, ils n'avaient jamais adhéré d'ailleurs, une grande organisation multilatérale qui regrouperait toutes les nations et serait

---

<sup>136</sup> Il faut cependant constater que, si l'expérience de la coopération internationale était fort limitée et le bilan de la Société des nations (SDN), peu reluisant, les conférences internationales et les débats au sein de la SDN permirent néanmoins aux pays de faire l'apprentissage de la négociation collective et de la coopération (Kreis, 1984).

responsable de la sécurité dans ses deux dimensions, militaire et économique ; deuxièmement, sur le plan économique, ouvrir le plus largement possible les marchés internationaux et établir des règles permanentes qui assureraient l'expansion et la stabilité des échanges, par l'adhésion au principe de la clause de la nation la plus favorisée sans conditions et par l'instauration notamment de mécanismes de changes fixes.

Leurs idées en matière de sécurité économique internationale vont cependant évoluer rapidement ; en partie sous l'influence des Britanniques <sup>137</sup>, en partie sous l'influence personnelle de Roosevelt, en partie aussi en raison de la présence de très nombreux libéraux et économistes relativement radicaux au sein même de l'administration présidentielle. La vision américaine, du moins celle de la présidence, sera suffisamment large pour que l'on retrouve incluses dans les propositions qui seront faites, en novembre 1945, par le secrétaire d'État, James Byrnes, les idées de stabilisation des marchés des matières [352] premières et de plein-emploi que l'on retrouve dans les propositions britanniques de 1943 <sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Harrod mentionne le fait que Keynes avait été piqué au vif par le projet nazi de « nouvel ordre » proposé en 1941 par le ministre allemand Funk. Il mettra alors sur papier un projet d'ordre international pour les pays du Commonwealth. Lors de sa visite, cette même année-là aux États-Unis, il montrera son projet aux autorités américaines. E semble que ce projet eut à son tour pour effet de piquer au vif les Américains et de les inciter à se mettre immédiatement au travail pour préparer à leur tout un projet d'ordre économique international.

<sup>138</sup> Les propositions furent publiées après révision et entente avec les Britanniques, le jour même où furent signés les accords commerciaux et financiers entre la Grande-Bretagne et les États-Unis. Intitulées *Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment*, elles devaient préparer une nouvelle conférence internationale en vue de compléter, dans le domaine du commerce international, les Accords de Bretton Woods. Outre le fait quelle devait aboutir à la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC), cette conférence devait aussi, selon les vues américaines, mettre en place une série de mécanismes institutionnels qui libèrent le monde de toute forme d'insécurité économique liée 1) aux restrictions imposées au commerce, qu'il s'agisse de tarifs douaniers, de préférences tarifaires, de quotas, de subventions, etc. ; 2) aux ententes commerciales et des cartels privés ; 3) aux désordres dans les marchés des produits de base ; et, 4) aux à-coups dans la production et l'emploi.

Autre changement d'importance dans la politique économique internationale des États-Unis durant cette période : conscients de leurs nouvelles responsabilités en matière internationale, ceux-ci s'étaient ralliés à l'idée que leur engagement dans la préparation de la paix et la reconstruction économique devait être aussi total qu'il ne l'avait été dans la guerre (voir Harris, 1968 ; The Brooking Institution, 1947). C'est en tout cas le sens que voudra donner Alvin Hansen à son ouvrage *America's Role in the World Economy* (Hansen, 1945).

Publié peu après Bretton Woods, cet ouvrage sera un vibrant plaidoyer en faveur à la fois du nouvel ordre économique international qui était en train de voir le jour et de l'engagement des États-Unis sur la scène internationale. Hansen insistera d'ailleurs beaucoup sur les responsabilités internationales que les États-Unis devaient remplir dans l'après-guerre, que ce fût pour aider les autres pays à reconstruire leurs économies dévastées par la guerre, pour assurer un rôle de locomotive de la croissance de l'économie mondiale ou encore pour promouvoir le plein-emploi. Faut-il cependant aller jusqu'à dire avec Hirschman (1990) que, si Keynes est venu en Amérique, les Américains le réexportèrent dans le monde entier ? Ce serait, à notre avis, aller trop loin.

Les États-Unis avaient certes élargi leur vision de la sécurité économique internationale et sans doute aussi est-ce plus par idéalisme que par réalisme qu'ils avaient fait leur l'idée de relayer l'action des gouvernements sur la scène internationale par un réseau serré d'organisations économiques placées sous l'égide des Nations unies, plus précisément sous l'égide du Conseil économique et social <sup>139</sup>. Mais, [353] pas au point de se rallier entièrement au projet « planiste » des Britanniques <sup>140</sup>. En fait, les deux grands objectifs de la politique

---

<sup>139</sup> Le Conseil économique devait être, du point de vue des Américains, le pendant du Conseil de sécurité. C'est l'opposition des soviétiques qui fera avorter le projet. De même devront-ils se résigner à ce que les grandes organisations économiques internationales ne soient que des institutions spécialisées et non des agences de l'ONU comme ils le souhaitaient.

<sup>140</sup> Il ne faut pas l'oublier, les États-Unis sortaient aussi d'une longue période d'isolationnisme et de prospérité économique que la crise avait interrompue. L'internationalisme sécuritaire et l'interventionnisme étaient aussi à l'époque portés par l'administration présidentielle. Le Congrès était alors aussi peu enclin à voir se mettre en place aussi bien des institutions économiques

économique internationale des États-Unis restaient au niveau international l'ouverture des marchés internationaux et l'instauration d'un « one undivided world » qui garantisse le respect d'un certain nombre de valeurs fondamentales sur lesquelles ils avaient fondé leur prospérité. De la Seconde Guerre mondiale à aujourd'hui, c'est toujours sur ces deux grands objectifs que s'alignera leur politique économique internationale. À la différence cependant de ce qui se passe aujourd'hui, il n'y avait pas de contradiction à l'époque entre la réalisation de ces deux objectifs et la réalisation d'un ordre sécuritaire. Mais nous y reviendrons. Pour le moment, restons-en à notre point principal, à savoir que c'est autour d'un certain nombre de grands principes que le projet de sécurité économique internationale va s'articuler.

On peut ramener ces grands principes à quatre :

1. Le principe de l'égalité de traitement : la sécurité et le bien-être des peuples ne peuvent que dépendre du maintien de la paix dans un monde qui repose sur le respect mutuel, l'égalité de traitement et le respect de la parole donnée ; l'égalité de traitement et le principe de souveraineté doivent être reconnus à chaque nation, de même que doivent être assurées l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des nations qui respectent les droits des autres.
2. Le principe de la sécurité collective : la création d'un monde pacifique demande l'établissement et le maintien d'un système de relations internationales organisées fondé sur l'existence et l'amélioration d'un code de droit international, des procédures appropriées pour régler pacifiquement les différends qui peuvent surgir entre les nations, et la participation collective de tous les acteurs pour éliminer les menaces à la paix et empêcher ou supprimer toute forme d'agression.

---

internationales dotées de pouvoir étendus qu'il ne l'était à voir l'administration centrale étendre ses pouvoirs sous le couvert du New Deal. Rappelons d'ailleurs que ce n'est pas sans difficulté que l'administration présidentielle parvint à faire entériner par le Congrès les Accords de Bretton Woods. Pour le Congrès, entériner la Charte de la Havane revenait à entériner un ordre qui ouvrait la porte au socialisme...

[354]

3. Le principe de la sécurité économique internationale : les nations doivent coopérer entre elles sur le plan économique dans le cadre du système de l'ONU dans le but de supprimer toutes les causes économiques de friction internationale, de réduire les facteurs d'instabilité sur les marchés internationaux, de réaliser le plein-emploi et de favoriser le développement des ressources productives de tous les États membres, etc.
4. Le principe du libre accès au commerce international : la meilleure façon de réaliser cet objectif consiste à créer les conditions qui assurent l'expansion et la stabilité relative de l'économie mondiale, notamment en levant toute forme de discrimination et en permettant à toutes les nations d'avoir les mêmes conditions d'accès aux ressources et aux marchés des autres, d'avoir les mêmes facilités de transport, d'avoir les mêmes opportunités d'investissement, etc.

*De la Charte de l'Atlantique  
à la Charte de la Havane*

C'est avec la Charte de la Havane qu'on ira le plus loin dans ce grand dessein d'intégrer dans une *même vision* de la sécurité le projet de sécurité économique à l'intérieur des États et le projet de sécurité économique collective sur la scène internationale. Contrairement à ce que sera l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (mieux connu sous son acronyme anglais de GATT), la Charte devait être bien davantage qu'un simple code de bonne conduite. C'était un véritable programme d'action qui prévoyait que les pays s'engagent, individuellement et collectivement, à encourager toute mesure, nationale ou internationale, qui permettrait, pour reprendre les termes du préambule, d'atteindre les objectifs suivants :

1. Assurer une ampleur toujours croissante du revenu réel et de la demande effective, développer la production, la consommation et les échanges de marchandises, et contribuer ainsi à l'équilibre et à l'expansion de l'économie mondiale.

2. Aider et stimuler le développement industriel ainsi que le développement économique général, particulièrement en ce qui concerne les pays dont le développement industriel est encore à ses débuts, et encourager le mouvement international des capitaux destinés aux mouvements productifs.
3. Faciliter l'accès, dans des conditions d'égalité, aux marchés, aux sources d'approvisionnement et aux moyens de production qui sont nécessaires à leur prospérité et à leur développement économique.

[355]

4. Favoriser, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, la réduction des tarifs douaniers et des autres entraves au commerce, ainsi que l'élimination des discriminations en matière de commerce international.
5. Permettre aux différents pays, en multipliant les possibilités d'accroissement de leur commerce et de développement de leur économie, d'éviter le recours à des mesures qui pourraient désorganiser le commerce mondial, réduire l'emploi productif ou retarder le progrès économique.
6. Faciliter, grâce au développement de l'entente mutuelle, des consultations et de la coopération, la solution des problèmes intéressant le commerce international dans les domaines de l'emploi, du développement économique, de la politique commerciale, des pratiques commerciales et de la politique des produits de base <sup>141</sup>. (Stem, 1983)

La Charte de la Havane se heurtera à l'intransigeance et à l'opposition virulente du Congrès des États-Unis. Malgré les efforts de l'administration présidentielle, elle ne sera finalement jamais signée et l'Organisation internationale du commerce que l'on prévoyait instituer ne verra pas le jour.

Tout ne sera pas entièrement perdu puisque survivra l'accord intérimaire signé par les pays en 1947, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Cet accord reste cependant le seul cadre qui régleme le commerce international. Il sera progressivement institutionnalisé, notamment après que les ultimes tentatives de l'administration Eisenhower en 1955 pour obtenir l'accord du Congrès en vue de créer une Organisation de coopération commerciale

---

<sup>141</sup> Nous reprenons ici le document dans sa version française. Les documents officiels de cette période ont fait l'objet de nombreuses publications. Voir notamment, Senate Committee on Foreign Relations (1968).

(*Organisation for Trade Coopération*) eurent finalement échoué <sup>142</sup>. Reste que l'esprit de l'Accord général n'est pas le même que celui qui animait la Charte de La Havane : l'accord général est d'abord et avant tout un code de bonne conduite, un « gentleman agreement », non un programme d'action <sup>143</sup>.

[356]

Le rejet de la Charte aura des conséquences dramatiques à plusieurs niveaux sur l'évolution des relations économiques internationales. Tout d'abord, on n'ira pas plus loin dans le projet de traiter globalement les problèmes économiques internationaux, non plus que dans celui de relier les grandes institutions économiques internationales les unes aux autres <sup>144</sup>. Ensuite, la vision volontariste et globale de la sécurité économique internationale qui commençait alors à s'imposer allait se trouver ainsi brutalement rejetée au profit d'une vision beaucoup moins engageante, beaucoup plus libérale au sens classique du terme <sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> Bien que fort en deçà de ce qu'il aurait pu être, l'accord général allait néanmoins permettre au commerce international de connaître un essor sans précédent, du moins entre les pays industrialisés, principales parties contractantes à l'accord. Il allait aussi permettre de disposer d'un cadre institutionnel souple grâce auquel les pays allaient pouvoir régler leurs différends commerciaux et surtout s'engager dans une série de grandes rondes de négociations commerciales multilatérales qui, en sept rondes, ont fait passer les tarifs douaniers de 40 % qu'ils étaient en moyenne au lendemain de la guerre à 5 %.

<sup>143</sup> Peu contraignant, l'accord est aussi entaché de multiples clauses d'exception. En particulier, celles qui concernent les ententes économiques régionales, les secteurs en difficulté et les pays éprouvant des difficultés de balances de paiements font en sorte que le principe de l'égalité de traitement reconnu par l'article premier pourra toujours être facilement contourné et détourné de ses objectifs. Mais peut-être était-ce le prix à payer pour son acceptation ; il n'est pas sûr qu'un accord plus rigide aurait pu avoir la longévité qu'a eu le GATT.

<sup>144</sup> Le problème des déséquilibres des balances des paiements illustre très bien les conséquences qu'aura cette séparation de fait : les problèmes structurels des pays en développement relèveront de la Banque mondiale alors que les questions financières et monétaires relèveront du FMI et les questions commerciales du GATT. Il faudra attendre les années 80 et la crise de la dette pour voir s'opérer un rapprochement entre les grandes institutions économiques internationales.

<sup>145</sup> L'illusion de volontarisme va demeurer pendant un certain temps. Elle sera notamment entretenue par les débats sur le Nouvel ordre international et par

Enfin, et c'est sans doute la conséquence la plus dramatique, une fois l'échec constaté, le fossé qui commençait à se creuser entre l'Est et l'Ouest, mais aussi entre les pays industrialisés et les « pays peu développés », comme on les appelait à cette époque, ne fera que grandir au point de provoquer une double fracture au sein de l'économie mondiale. Très rapidement, la confrontation va alors gagner les relations internationales et provoquer ce qu'on avait peut-être justement voulu éviter, soit la partition économique et politique du monde en trois blocs rivaux, l'Est et l'Ouest ; le Nord et le Sud. Partition économique, dans la mesure où les trois blocs vont se refermer sur eux-mêmes au détriment du commerce international, celui-ci se concentrant surtout sur les pays industrialisés ; partition politique, dans la mesure où les trois blocs mettront sur pied des [357] institutions rivales qui fonctionneront en marge des grandes institutions internationales <sup>146</sup>.

---

l'influence des idées keynésiennes. Les débats au sein de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, la CNUCED, et les accords qui seront signés sur la stabilisation des marchés des produits de base, pour ne mentionner que ceux-là, montrent qu'à tout le moins, les pays n'avaient pas totalement renoncé à domestiquer les marchés internationaux. La rupture définitive avec la vision volontariste surviendra en 1973 avec l'abandon du système des taux de change fixe. Cet abandon ne devait d'ailleurs tromper personne : avec lui, c'était tout autant les accords eux-mêmes que l'esprit de Bretton Woods qui venaient de mourir (Dam, 1985). Le problème n'en ne sera pas plus simple pour autant : faute de pouvoir et de vouloir les contrôler, que pourront faire désormais les États face à des marchés internationaux qui imposent de plus en plus leurs contraintes, si ce n'est, après avoir cherché sans succès à les contourner, de s'y adapter et d'essayer de trouver des voies d'accommodement ?

<sup>146</sup> Rappelons à cet égard la création, en 1948, de l'Organisation européenne de coopération économique, organisation qui sera élargie en 1960 pour y intégrer les États-Unis, le Canada et le Japon et qui deviendra l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et la création, en 1949, de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La réponse viendra du côté soviétique avec le plan Molotov, qui se voudra une réponse au plan Marshall et la mise sur pied, en 1959, du Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM), mieux connu sous le sigle anglais de COMECON. Exclue à toutes fins utiles de l'ordre international d'après-guerre (Ruggie, 1982), les pays en développement entreront à leur tour sur le terrain de la confrontation avec les pays industrialisés. Le tiers-monde va alors progressivement émerger comme bloc politique. L'institutionnalisation de la CNUCED et l'extrême polarisation des débats en son sein ne feront que révéler la profondeur du

Autre conséquence : cette partition du monde aura aussi pour effet de renforcer la position hégémonique des États-Unis au sein du bloc occidental, comme des institutions économiques internationales d'ailleurs, et de marginaliser les pays de l'Est et du Sud en les coupant des grands courants économiques internationaux.

### *Un projet inachevé*

Quel bilan pouvons-nous dresser de l'analyse précédente ? Tout d'abord, et malgré tous les problèmes rencontrés dans sa mise en place, ce nouvel ordre économique international a constitué un progrès certain par rapport au passé. Une vision relativement large de la sécurité économique internationale s'est imposée de même que s'est imposée l'idée de coopération économique sur une base multilatérale. Encore une fois, on en conviendra, l'ordre économique international d'après-guerre a continué de reposer sur le droit des nations. Il n'en marque pas moins une avancée décisive pour sortir l'économie internationale d'un certain état de nature dérivé de l'ordre spontané de la doctrine libérale.

De l'ordre d'une nation, nous sommes aussi passés, avec l'adhésion aux principes du multilatéralisme et la mise en place d'un réseau très dense d'institutions internationales, à un ordre nouveau, l'ordre *des* nations. Là encore, il faut en convenir, cet ordre ne sera sans doute pas aussi volontariste que certains l'auraient peut-être souhaité, les intérêts des États et les contraintes du marché étant sans doute trop forts. Mais la volonté de tourner le dos (et on l'espérait, *définitivement*) à ce qui apparaissait comme les deux fléaux des temps modernes, le chômage et le nationalisme, sera suffisamment forte [358] pour que se développe, dans le cadre des institutions établies, un nouveau climat de coopération et de sécurité dont finalement tout le monde profitera, les entreprises comme les populations, les grands pays comme les plus petits.

Sur ces deux points, soit celui du multilatéralisme et celui de la coopération économique internationale, le bilan que l'on peut dresser du projet de sécurité internationale d'après-guerre est globalement positif. Par contre, et c'est l'envers de la médaille, il n'en demeure pas

---

fossé qui s'était creusé entre les pays riches et les pays pauvres (Stem, 1983 ; Therrien, 1990).

moins que, par rapport à ses objectifs initiaux, ce projet reste un projet inachevé et tronqué.

Inachevé, le projet le sera dans la mesure où, même si le multilatéralisme reste un principe reconnu, ce principe sera toujours limité dans son application a) par une certaine volonté commune d'en revenir toujours aux États-Unis ; b) par la reconnaissance d'une inégalité de fait, voire de droit, entre les États au sein des institutions économiques internationales ; et, c) par le caractère conventionnel des accords signés qui fera qu'en pratique, le mandat des institutions économiques sera toujours strictement circonscrit. La conjonction de ces réalités fera qu'il sera extrêmement difficile, pour les pays en développement notamment, d'ouvrir une brèche dans les principes d'égalité de traitement, de réciprocité ou encore de non-discrimination qui constitueront la clé de voûte du régime commercial d'après-guerre <sup>147</sup>.

Tronqué, le projet le sera aussi dans la mesure où une séparation de fait va s'établir entre les responsabilités des États et celles des institutions économiques internationales. Faute d'une vision « positive » de la sécurité économique internationale, on préférera en rester à l'idée un peu illusoire qu'il était possible de concilier la réalisation du plein-emploi sur le plan domestique avec la libéralisation des échanges d'une part, et la stabilité économique interne avec la croissance des échanges internationaux, d'autre part, les gouvernements nationaux prenant en charge la régulation interne et les institutions économiques, la régulation des marchés internationaux.

---

<sup>147</sup> Aucune disposition particulière ne sera prévue pour les pays en développement dans l'accord général. Cette lacune sera en partie corrigée par la suite avec l'adoption du Système généralisé des préférences et l'insertion en 1965 dans l'accord général de la partie IV traitant spécifiquement du commerce et du développement. La preuve pourra dès lors être facilement faite par les pays du tiers-monde, non seulement que les règles n'étaient pas les mêmes pour tout le monde, mais aussi qu'il n'y avait aucune raison de croire que l'ordre établi puisse répondre à leurs aspirations (L'Héritier, 1990).

[359]

Sans aller jusqu'à dire avec Mayall que, finalement, dans l'après-guerre, on aura Keynes à l'intérieur et Smith à l'extérieur (Mayall, cité par Gilpin, 1987, 355), il faut bien admettre que, le projet initial ayant perdu beaucoup de sa substance, c'est un peu cela qui s'est produit. D'un côté, les États ont poursuivi leurs objectifs de politique économique sans trop se préoccuper des contraintes extérieures. De l'autre, les marchés se sont développés sans vraiment grand contrôle. Parallèlement, malgré les critiques souvent vives à l'endroit du statut particulier dont pouvaient jouir les États-Unis au sein du système économique international, personne ne semblait trop non plus se formaliser de ce vice congénital : d'un côté, les États-Unis remplissaient, presque « paternellement » comme dirait Kindleberger, leurs responsabilités vis-à-vis du système ; de l'autre, les institutions économiques internationales déployaient leurs efforts pour en préserver la stabilité. Que d'illusions !

Il ne s'agit pas, bien entendu, de dire que la croissance de l'économie mondiale s'est réalisée dans l'après-guerre sans distorsions ni déséquilibres. Des déséquilibres et des crises, il y en a eu tout au long des « trente glorieuses », mais ces situations restaient « gérables » à l'intérieur des cadres établis. Du moins le pensait-on ! Il paraissait tout aussi impensable de remettre en question l'ordre économique international, aussi imparfait fût-il, que de remettre en question, sur le plan domestique, l'intervention de l'État. C'est lorsque les situations deviendront « ingérables », c'est-à-dire à partir du moment où les problèmes de régulation ne pourront plus être résolus dans le cadre des institutions établies, qu'il faudra bien se rendre à l'évidence : on ne pouvait à la fois avoir un système keynésien sur le plan domestique et des marchés laissés à eux-mêmes sur la scène internationale ; on ne pouvait pas non plus avoir un système multilatéral sur le plan international et accepter que certains pays puissent sans heurts revendiquer un statut particulier. C'est ce type de situations qui apparaîtra, d'abord au milieu des années 70, lorsqu'il deviendra clair qu'on ne pouvait plus résorber les déséquilibres aussi bien internes qu'externes en ayant recours aux vieilles recettes keynésiennes, puis au tournant des années 80, lorsque, confrontés à leur déclin, les États-Unis viendront bouleverser les paramètres de la coopération économique internationale.

[360]

## ***LES DÉSÉQUILIBRES DE MARCHÉ ET LE DÉCLIN DE PUISSANCE DES ÉTATS-UNIS***

### *Les déséquilibres et le désarroi*

La politique économique, rappelons-le, a été centrée jusqu'aux années 70, dans les pays industrialisés sur l'idée qu'il était possible, par des mesures macroéconomiques, de corriger l'évolution de la demande et d'orienter la croissance économique. Les mesures avaient tout à la fois pour objectif de neutraliser les mouvements de la conjoncture, de réaliser le plein-emploi des ressources, et d'assurer une répartition plus juste des richesses.

Dans les pays en développement, la politique économique a consisté à jeter les bases d'un développement plus autonome et à susciter l'émergence d'une industrie nationale qui serait venue progressivement relayer l'action de l'État et placer ces pays sur le sentier d'une croissance durable. Les mesures avaient là aussi tout autant pour objectif de réduire la vulnérabilité extérieure des économies de ces pays que d'améliorer les conditions de vie des populations. Mais, dans un cas comme dans l'autre, le présupposé d'efficacité de la politique économique dans un cadre national a toujours été considéré comme acquis. Ni fluctuations, ni sous-développement : il paraissait alors possible d'atteindre certaines formes de « réglage de précision » (*fine tuning*) et une certaine maîtrise sur les voies que pouvait prendre le développement.

La prudence eût certainement dû être de règle, comme le rappelle à propos des pays industrialisés Sylvia Ostry (1987), mais le présupposé d'efficacité de l'État paraissait alors d'autant plus solide que la croissance et le développement économiques étaient entretenus, chez ces derniers, par une expansion vigoureuse de la consommation, du commerce et des investissements et, dans les pays en développement,

par les apports réguliers de capitaux de l'extérieur et l'expansion rapide d'un marché intérieur lui-même surprotégé. En outre, même si le degré d'ouverture des économies a toujours joué comme contrainte plus ou moins forte de la politique économique, l'accès aux sources extérieures de financement, la croissance très rapide du commerce international et la coordination des politiques macroéconomiques paraissaient alors suffisants pour en réduire les effets. Pour ces deux raisons, l'optimisme était justifié. Rien en tout cas ne laissait présager au début des années 70 l'ampleur des problèmes que la politique économique allait rencontrer durant la décennie suivante.

[361]

Dans les pays industrialisés, la stagflation et l'échec des politiques synchronisées de relance économique devaient en effet rapidement révéler que les politiques de gestion de la demande et de la croissance n'étaient plus suffisantes si elles ne s'accompagnaient pas parallèlement d'un accroissement des investissements et de la capacité productive de l'économie. Les mesures de soutien étaient dans ce cas aussi dérisoires qu'inefficaces, l'économie s'enfonçant irrémédiablement dans le cercle vicieux de l'inflation et du chômage, les deux trouvant leur origine dans les faiblesses de l'offre (OCDE, 1987a). L'accroissement rapide du déficit budgétaire viendra symboliser l'échec de ces mesures en même temps qu'il viendra remettre en question les idées reçues sur la capacité réelle d'une économie, jusque-là en croissance, à couvrir l'augmentation des dépenses publiques rendue nécessaire par l'élargissement des besoins sociaux. Qui plus est, loin d'accroître la marge de manœuvre des gouvernements, comme on le pensait, l'abandon des taux de change fixes allait accentuer davantage la pression extérieure et provoquer des situations de « surréaction » sur les marchés des changes qui allaient, à leur tour, provoquer des ajustements brutaux des taux d'intérêt. Enfin, les difficultés économiques que devaient connaître durant cette période les pays industrialisés viendront freiner la croissance de l'économie mondiale et accentuer davantage la pression des importations sur les marchés domestiques.

Dans les pays en développement, le choc sera plus brutal encore. La crise pétrolière et le ralentissement de la croissance de l'économie mondiale devaient entraîner, pour nombre d'entre eux, une détérioration rapide des balances commerciales et venir remettre en question les choix industriels qui avaient été faits depuis la guerre. Là aussi il fallut

rapidement se rendre à l'évidence : les politiques de l'État-entrepreneur paraissaient bien dérisoires faute de moyens financiers nécessaires et bien peu efficaces faute d'investissements importants. En outre, et il faudra bien finir par l'admettre, dans beaucoup de pays, la taille du marché était aussi faible que l'industrie était peu compétitive, surprotégée qu'avait toujours été celle-ci par les politiques nationales. Demande insuffisante d'un côté, inadaptation de l'offre de l'autre, nombre de pays vont alors se lancer dans ce qu'on peut appeler une véritable fuite en avant dans l'endettement qui n'aura d'autre effet la plupart du temps que de créer des situations d'inflation galopante et d'endettement sans fin (Dornbusch, 1989). La hausse des taux d'intérêt et les dévaluations successives viendront [362] aggraver encore un peu plus le déficit extérieur et précipiter les économies dans le gouffre de la crise financière qui finira par éclater avec la crise mexicaine, en août 1982.

De part et d'autre, le désarroi sera total comme le montrent toutes les études économiques de la deuxième moitié de la décennie des années 70 : les situations de stagflation dans les pays industrialisés et d'endettement dans les pays en développement semblaient alors aussi incompréhensibles qu'insolubles. L'économie mondiale était tout simplement devenue sans contrôle.

La première réaction sera d'attribuer ces phénomènes, comme le soulignera le rapport McCracken à propos de la stagflation, « à une série d'événements malheureux [...] dont l'effet s'est trouvé amplifié par certaines erreurs de politique économique qui auraient pu être évitées » (McCracken *et al.*, 1977, 19). La situation était, selon les vues de l'OCDE, anormale certes, mais pouvait malgré tout s'expliquer de manière classique, notamment par le taux excessif de création monétaire et la croissance rapide de la demande qui avait suivi. La stabilisation de l'économie et la résorption des déséquilibres internes et externes paraissaient, toujours à cette époque, possibles, à condition cependant que la demande soit sévèrement contrôlée et que la politique monétaire se donne pour objectif principal de réduire graduellement le taux de croissance de la masse monétaire (OCDE, 1988). L'économie mondiale entrait dans l'ère du monétarisme et la même médecine d'austérité sera appliquée aussi bien aux pays industrialisés qu'aux pays en développement.

Le virage monétariste et le changement de cap dans les politiques économiques auront deux conséquences : la première, de modifier l'ordre des priorités de la politique économique, la réalisation du plein-emploi, dans les pays industrialisés, et l'industrialisation, dans les pays en développement, étant abandonnés au profit de la stabilisation interne (inflation) et externe (taux de change et balance des paiements) de l'économie ; et la seconde, de balayer, là aussi définitivement, l'idée keynésienne selon laquelle il était possible pour les gouvernements de piloter et d'orienter l'économie.

Eu égard aux efforts déployés, les résultats de cette nouvelle politique économique ont été à la fois fort médiocres du point de vue des objectifs visés et fort déplorables du point de vue de l'emploi et du niveau de vie. Encore une fois, il fallait se rendre à l'évidence : la crise n'était pas classique et, en conséquence, les politiques traditionnelles de gestion de la demande n'étaient pas appropriées, ou du moins si elles restaient appropriées pour juguler les pressions inflationnistes [363] et prévenir les déficits extérieurs, elles étaient insuffisantes et commandaient un monétarisme plus « pratique » (Ostry, 1987, 81). Une autre hypothèse commencera cependant à ce moment à être avancée : les déséquilibres étaient structurels et devaient être associés aux effets des politiques passées sur le comportement des agents et des marchés <sup>148</sup>. Comme l'écrira l'OCDE dans son rapport sur les politiques d'ajustement positives à propos des pays industrialisés :

Il y a tout lieu de penser que, si des difficultés économiques actuelles sont si ardues à résoudre, ce n'est pas seulement parce que les besoins d'ajustement ont été trop importants ou se sont concrétisés trop

---

<sup>148</sup> L'OCDE identifiera, pour les pays industrialisés, deux types de problèmes. Sur le plan international tout d'abord, l'économie mondiale était confrontée à de graves problèmes d'inflation et à une faiblesse des gains de productivité aux effets macroéconomiques perturbateurs des deux chocs pétroliers ; aux effets et à l'accoutumance progressive aux taux de change flottants ; et, enfin, à l'indétermination du rôle que devraient jouer les monnaies de réserve dans le nouveau système. Sur le plan intérieur ensuite, l'OCDE relèvera : l'existence de fortes rigidités du côté de l'offre et des anticipations irréalistes en matière d'amélioration du niveau de vie ; une augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB ; et une augmentation des coûts de la main-d'œuvre et de la pression fiscale qui, en diminuant les bénéfices, décourageaient l'investissement productif et la création d'emploi.

brusquement, mais aussi à cause d'une diminution de la capacité ou de la volonté — ou des deux à la fois — de l'économie et de la société des pays industrialisés de répondre de manière positive à ces besoins. (OCDE, 1983, 8)

De leur côté aussi, la Banque mondiale et le FMI commenceront, à partir de 1980, à modifier leur approche pour joindre leurs efforts et mettre davantage l'accent sur les causes structurelles des déséquilibres de balances des paiements <sup>149</sup> (L'Hériteau, 1990 ; Thirlwall, 1990). Aussi la banque mondiale offrira-t-elle aux « pays qui étaient disposés à entreprendre un programme d'ajustement <sup>150</sup> pour rencontrer ou éviter une crise de balance des paiements » (World Bank, 1990, 10) des prêts à cet effet : les prêts à l'ajustement structurel (*SALs : Structural Adjustment Loans*) <sup>151</sup>. Et il en ira de même du FMI qui, tout en resserrant son emprise sur la Banque mondiale (Feinberg, 1988), décidera de consacrer dorénavant la majeure partie de ses ressources supplémentaires au soutien des programmes d'ajustement, en introduisant de nouveaux mécanismes d'accès aux ressources du Fonds assortis de conditions beaucoup plus restrictives. La récession de 1982 et la crise mexicaine ne feront que renforcer les deux institutions dans leur ferme intention de poursuivre sur cette voie.

---

<sup>149</sup> Pour être tout à fait exact, il faudrait dire que c'est l'OCDE, la première, qui avait commencé à parler d'ajustement. Le concept d'« ajustement positif » remonte, en effet, à la publication en 1979, d'un rapport sur les « politiques d'ajustement positives » (OCDE, 1979). Le concept ne fera que gagner du terrain par la suite au point que l'OCDE en fera, en 1983, sa principale priorité en matière de politique économique. L'un de ses principaux artisans, Wolfgang Michalsky, en viendra même à parler « d'une conception théorique fondamentale de la politique économique générale dans une économie de marché » (Michalsky, 1983).

<sup>150</sup> Deux types d'ajustement étaient alors envisagés ; le premier, appelé « stabilisation », devait viser une réduction ordonnée de la demande domestique compatible avec le niveau des ressources externes ; et le second, appelé « ajustement structurel » concernait les modifications à apporter dans les prix relatifs et dans l'utilisation des ressources.

<sup>151</sup> Les prêts représentent aujourd'hui plus du quart de l'encours des prêts de la Banque mondiale. Au FMI, les montants engagés en 1990 au titre des Facilités d'ajustement structurel (FAS) et des FAS renforcées représentaient 18 % du total des engagements et les accords de confirmation et les mécanismes élargis de crédit, respectivement 26,6 et 56,3 %.

Mais, en dehors du présupposé d'école que les politiques du passé avaient provoqué des distorsions dans les mécanismes de formation des prix et des effets désincitatifs sur les comportements et l'offre, l'approche restait encore mal articulée et peu coordonnée. Quatre idées fondamentales étaient néanmoins avancées : premièrement, les gouvernements devaient avoir des politiques appropriées de gestion de l'offre et encourager la capacité d'adaptation des marchés face au changement ; deuxièmement, les politiques macroéconomiques axées sur la stabilité devaient être combinées à des politiques microéconomiques axées sur la flexibilité des marchés ; troisièmement, le caractère structurel des déficits budgétaires et l'ingérence du secteur public dans l'économie constituaient un obstacle au retour de l'économie sur son sentier de croissance ; et, quatrièmement, les gouvernements devaient avoir des objectifs clairs et s'y conformer.

*Les politiques soutenables  
et le nouveau modèle économique*

Il faudra attendre le milieu de la décennie, et notamment la publication du rapport du Groupe des 10, chargé de la surveillance des politiques économiques, et la décision qui avait alors été prise de renforcer la coordination des politiques entre les pays, pour que soient clairement établis les paramètres de ce qui devait devenir par la suite, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, le nouveau modèle de la politique économique (OCDE, 1987a ; 1987b).

L'adhésion à la vision libérale de l'économie sera alors à peu près totale ; à l'ancienne distinction héritée des années keynésiennes entre la macro et la microéconomie, on substituera une nouvelle distinction, [365] temporelle cette fois, entre le moyen terme et le long terme, et, d'acteur de la scène économique qu'il était jusque-là, l'État redeviendra ce qu'il aurait toujours dû être, soit le metteur en scène d'une croissance soutenable (et durable). Le moyen terme, tel doit être désormais le message des politiques de stabilisation dont l'objectif sera de réduire l'inflation, le déficit budgétaire et le déficit extérieur à des niveaux soutenables, entendons par là à zéro. Il reste cependant un dernier point à préciser : qu'appelle-t-on croissance « soutenable » ?

Le concept de croissance « soutenable », néologisme emprunté à la langue anglaise, se définit par rapport à la notion de « situation intenable ». Une situation intenable est, d'après la définition qu'en donne l'OCDE, « une situation qui risque, si on la laisse se prolonger, d'entraîner des ruptures de tendances et des bouleversements — comme par exemple une variation brutale du taux de change ou l'accélération de l'inflation — aux conséquences graves sur le plan économique, politique et social » (OCDE, 1987a, 13). Une politique soutenable consistera donc à maintenir un environnement économique stable, autrement dit propice à une croissance économique non génératrice des déséquilibres, et à veiller à ce que l'économie ne s'écarte pas de ce sentier <sup>152</sup>. Une telle approche commande en particulier, de la part des autorités monétaires, une attention toute particulière à toute dérive inflationniste ou cambiaire et, de la part des autorités gouvernementales, une action énergique pour assainir et rétablir l'équilibre des finances publiques.

Si la perspective visée par les politiques de stabilisation est désormais le moyen terme, l'objectif recherché par les politiques d'« ajustement structurel », soit revitaliser le potentiel de production des économies et améliorer l'efficacité des marchés, relève du long terme. Pour ce faire, il s'agit, premièrement, d'accroître la capacité de production de l'économie ainsi que la productivité, de faciliter la mobilité des ressources en fonction des signaux des marchés, notamment vers les activités plus productives et à forte croissance, et de rehausser, par des mesures incitatives axées sur les agents, l'effort de [366] recherche et d'innovation, l'investissement et l'épargne, etc. ; deuxièmement, d'ouvrir davantage l'économie à la concurrence, notamment étrangère, d'éliminer les sources de distorsion de prix,

---

<sup>152</sup> Le FMI et la Banque mondiale retiennent neuf grands indicateurs de performance économique. On le constatera l'emploi n'y figure pas. On a trois indicateurs de croissance, soit le taux de croissance du PNB réel, le taux de croissance de l'investissement et le taux de croissance des exportations ; deux indicateurs d'équilibre externe, soit l'indice du taux de change réel effectif et le rapport du solde courant au PNB ; deux indicateurs d'équilibre interne, soit le rapport du déficit budgétaire au PNB et le taux de variation de l'indice des prix ; et deux indicateurs d'endettement externe, soit le rapport de la dette extérieure brute aux exportations et le rapport du service de la dette aux exportations.

comme les subventions, les programmes de soutien des prix, les prix réglementés ou les contrôles des changes, etc.

Enfin, l'« harmonisation » et la coordination des politiques économiques deviendront au cours des années 80 une composante importante du nouveau modèle économique ; sous la pression des faits sans doute, mais surtout faute de pouvoir voir la « gestion » de l'économie mondiale autrement qu'en se tournant vers les États nations eux-mêmes ! Trois facteurs devaient d'ailleurs pousser les pays à aller dans cette direction : premièrement, la gestion de la dette internationale ; les menaces d'insolvabilité ainsi que les effets de « surplomb » de plus en plus reconnus quelle exerçait sur les économies du tiers-monde amènera progressivement, et peut-être par lassitude, les pays créditeurs à faire preuve de plus de souplesse et à trouver des solutions mieux articulées et plus « réalistes », notamment en cherchant à relier, comme le proposeront les deux plans qu'adoptera le FMI, le plan Baker, en 1985, et le plan Brady, en 1989, sa renégociation et son réaménagement à la capacité de remboursement des pays endettés, à l'octroi de nouvelles facilités de crédit et, surtout, à l'adoption par ces derniers de programmes de restructuration « convaincants ».

Deuxième facteur : les pressions sur les taux de change. Les fortes fluctuations que connaîtront les marchés des changes auront ici pour effet de cristalliser la situation et de presser les principaux pays industrialisés à coordonner leur action. Deux accords monétaires seront signés : l'Accord du Plaza ; en septembre 1985, et les Accords du Louvre, en février 1987. Ces deux accords sont importants. D'une part, ils marquent le changement de cap que prendront les politiques monétaires, axées dorénavant sur la stabilisation des taux de change ; d'autre part, tout en consacrant le statut particulier qu'avait le dollar américain, ils forcent les États-Unis à réduire leur double déficit, budgétaire et extérieur.

Troisième facteur : l'instabilité croissante des marchés financiers. À cet égard, le krach boursier de novembre 1987 aura l'effet d'une douche froide, montrant non seulement à quel point ceux-ci s'étaient fragilisés mais aussi à quel point les autorités monétaires avaient totalement perdu le contrôle sur ces derniers. Plus libérés que jamais qu'ils étaient par les déréglementations, ceux-ci imposaient dorénavant leurs contraintes sur les priorités en matière de politique [367] économique. L'importance désormais accordée à la lutte contre l'inflation et à la

réduction draconienne des déficits budgétaires montre à quel point sont devenues fortes ces contraintes si l'on veut éviter toute surréaction.

Les efforts en vue de coordonner les politiques et l'action semblent porter fruit puisque, d'un pays à l'autre, d'une institution internationale à l'autre, c'est au même modèle économique que l'on fait désormais référence. Mais c'est bien tout ce qu'on peut dire à son sujet ! On n'a finalement rien trouvé de mieux que de demander aux économies nationales de s'« ajuster » à la concurrence internationale et aux gouvernements nationaux de créer les conditions environnantes favorables au libre jeu des marchés ! Nous sommes bien loin de l'esprit de Bretton Woods et de celui de la charte de la Havane !

### *Le nouvel internationalisme libéral*

Pour le moment, nous en sommes là ! Le bilan est plus que modeste mais déjà le fait que l'inflation ait été maîtrisée et que les pays en développement montrent des signes de redressement est suffisamment réconfortant pour rassurer les artisans de ce nouveau modèle économique, sur la justesse de leurs politiques, et les consolider dans leur confiance dogmatique dans les vertus du marché. Les problèmes rencontrés ? Ils sont imputés à une conjoncture défavorable, aux difficultés plus grandes que prévues à implanter le modèle, aux rigidités encore trop nombreuses ou encore à la coordination encore insuffisante des politiques économiques (Chouraqui, 1988 ; World Bank, 1990).

Nous laissons bien entendu aux auteurs la responsabilité de ces conclusions. Ce sur quoi nous voulons plutôt insister ici c'est le fait que, si les facteurs économiques ont largement contribué à déstabiliser les modèles traditionnels, ils n'expliquent cependant pas à eux seuls la résurgence des idées libérales et l'influence que celles-ci exercent désormais sur la manière d'envisager la coopération économique internationale, dans un contexte de globalisation des marchés.

On peut parler à cet égard d'une révolution conservatrice et d'un retour brutal, sur le plan des idées, à l'« internationalisme libéral » comme on a pu parler précédemment d'une révolution keynésienne et d'un « internationalisme sécuritaire ». Or, si ce retour à l'internationalisme libéral va, d'une certaine façon, dans le sens des

forces du marché, dans la mesure où ces dernières poussent les économies [368] nationales à s'ouvrir davantage et contraignent les gouvernements à attacher plus d'importance à la stabilité des prix et des taux de change qu'à l'emploi et à la sécurité du revenu <sup>153</sup>, la preuve de l'efficacité du nouveau modèle libéral reste à faire. Non seulement son implantation a-t-elle eu pour conséquence d'accroître considérablement la pression extérieure sur les économies nationales, de dualiser ces dernières en gagnants et en perdants et d'imposer des contraintes financières de plus en plus lourdes à supporter au secteur réel de l'économie, mais surtout, en cherchant à résorber les déséquilibres, les nouvelles politiques mises en place n'ont fait en réalité qu'en créer de nouveaux. Ces déséquilibres sont beaucoup plus fondamentaux puisque, en déstabilisant la demande et en modifiant la répartition des richesses, notamment au travers de l'augmentation sans précédent des taux d'intérêt réels et de la diminution des salaires réels, on a au bout du compte miné les conditions mêmes d'une croissance économique « durable » tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Qui plus est, les marchés internationaux ne sont pas mieux contrôlés pour autant <sup>154</sup> !

C'est d'un recul dont il faut parler, d'un recul au sens où l'idée de liberté économique reprenant le pas sur celle de sécurité, nous retompons dans le mythe du marché autorégulateur <sup>155</sup>. Le piège du

---

<sup>153</sup> Il convient d'insister tout particulièrement sur l'importance que représente la stabilité des prix et des taux de change pour les marchés financiers : la valeur des titres financiers est directement liée à cette stabilité. Toute dérive inflationniste ou toute dépréciation monétaire entraîne une dévalorisation réelle des titres.

<sup>154</sup> À cet égard, le dogmatisme libéral est tout aussi dangereux pour la stabilité même de l'économie mondiale que le protectionnisme qui a vu le jour sous l'influence des pressions domestiques. Les marchés internationaux doivent être ordonnés au même titre que les gouvernements doivent être portés au multilatéralisme et au libre-échange. Et en ce sens, le projet de la Commission trilatérale ne visait qu'à pallier les carences des États et à substituer l'ordre des multinationales à celui des États, qui fait actuellement défaut.

<sup>155</sup> En dehors du présupposé d'efficacité du marché et de la confiance dogmatique dans son autorégulation, le cadre théorique qui soutient le nouveau modèle économique libéral reste aussi faible que ses effets sur l'économie peuvent être néfastes. Ses artisans ont sans doute mis en lumière les limites du modèle d'économie mixte, une fois celui-ci confronté à la mondialisation sans

libéralisme s'est refermé sur le projet « sécuritaire ». Il convient cependant de souligner que le nouvel internationalisme libéral diffère de l'ancien sur un point fondamental : le problème de la mondialisation des marchés n'est pas, contrairement à l'ancien, abordé dans la perspective d'une ouverture croissante des économies sur l'extérieur, c'est-à-dire dans la perspective d'un marché mondial qui serait à l'intersection des États nations, mais dans la perspective d'un marché [369] mondial qui existerait déjà comme un fait accompli. Le marché mondial n'est plus à construire, il existe. Ce sont les paramètres mêmes de la politique économique qui se trouvent ainsi changés : pour les États, le problème n'est plus de « gérer la contrainte extérieure », à l'intérieur de ce qui était auparavant le fameux carré magique de la croissance, du plein-emploi, de la stabilité des prix et de l'équilibre extérieur, mais de s'ajuster aux contraintes qu'il impose ; quant aux institutions internationales, le problème pour elles n'est plus de chercher à contrôler les marchés internationaux mais de veiller à coordonner et à harmoniser les politiques nationales. C'est en ce sens qu'il faut parler d'un nouvel internationalisme libéral, un internationalisme qui se veut adapté aux réalités nouvelles de la globalisation des marchés. Le problème, c'est que, qu'on le veuille ou non, les États nations sont toujours là et que, *de facto*, c'est sur eux que repose toujours l'ordre économique international actuel !

Abordons donc maintenant ce problème, et ceci au travers d'un problème particulier, celui des rapports de puissance qui, quoi qu'on en dise, continuent de s'imposer comme une réalité incontournable d'une économie mondiale divisée en États nations ! Pour ce faire, il faut ici aussi revenir un peu en arrière.

---

contrôle des marchés ; ils ne l'ont pas renouvelé pour autant : ils l'ont abandonné.

*La vulnérabilité extérieure  
et le nouvel internationalisme hégémonique*

À peine le nouveau système monétaire international mis en place, nombreux furent les auteurs qui en soulignèrent immédiatement ses deux problèmes majeurs, soit celui de reposer en dernière instance sur une monnaie nationale et celui d'accorder un statut particulier au pays émetteur, ce qu'on appellerait aujourd'hui le droit de seigneurage. Triffin fut sans doute l'un des premiers à soulever ce qu'il appellera le paradoxe du dollar (Triffin, 1958) : comme unité de référence, le dollar devait avoir une valeur fixe ; comme unité internationale de paiement, le dollar devait être abondant. Il y avait là une contradiction fondamentale. On ne pouvait en même temps assurer la croissance de l'économie mondiale sans liquidités suffisantes, autrement dit sans qu'il n'y ait déficit extérieur aux États-Unis, et assurer le maintien de la valeur de la monnaie pivot sans que ceux-ci ne s'astreignent à une discipline monétaire très stricte. Tout comme sous le régime d'étalon-or ou, pour être plus exact, d'étalon-sterling, le système d'étalon de change-or, mis en place à Bretton Woods, reposait sur le statut particulier qui était accordé à une monnaie nationale et à la puissance qui en était l'émettrice. Et c'était justement ce que [370] voulait éviter le plan Keynes et aussi ce que les Alliés avaient voulu éviter en rejetant le concept de monnaies clés défendu notamment par Williams (Williams, 1953). De la spéculation sur l'or au tournant des années 60, aux accords du Plaza et du Louvre, en passant par la création des DTS, la dévaluation du dollar en 1971 et les accords de la Jamaïque de 1976, les événements monétaires devaient leur donner raison : le système était aussi instable que fragile.

Là encore, la prudence eût certainement dû être de règle. Mais, même si plusieurs modifications majeures furent apportées au système monétaire et aux statuts du FMI, on ne peut pas véritablement parler de refonte du système : les rigidités institutionnelles aidant, et devant l'obstination des États-Unis à conserver leurs privilèges, le système, reste dans ses bases mêmes, inchangé. Le dollar demeure le référent du système monétaire, en même temps que son principal instrument de

paiement et son principal instrument de réserve <sup>156</sup>. La situation reste cependant artificielle. La stabilité du système monétaire international tient davantage à l'heure actuelle aux efforts concertés des banques centrales qu'au FMI lui-même. Celui-ci a d'ailleurs perdu beaucoup de son influence et, n'eut été du rôle nouveau qu'il joue dans la gestion de la dette internationale, on peut se demander aujourd'hui si, en dehors d'être un lieu de concertation, celui-ci a encore quelque influence sur le comportement des grandes puissances (Lelart, 1988). Qui plus est, et c'est là, à notre avis, que nous touchons le cœur du problème, force est pour tout le monde de reconnaître aux États-Unis un statut particulier au sein du système monétaire international ; non parce qu'ils sont en position de puissance, mais, et ce n'est pas le moindre paradoxe de la situation présente, parce qu'ils sont devenus très vulnérables sur le plan extérieur dans le sens que Keohane et Nye donnent à ce terme, c'est-à-dire dans le sens où ils subissent davantage l'influence des forces extérieures qu'ils ne les contrôlent (Keohane et Nye, 1989).

Une telle situation met en lumière la fragilité d'un ordre économique international inachevé et tronqué qui, en accordant *de facto* un statut particulier aux États-Unis et à leur monnaie, place les autres partenaires dans une position forcément « réactive » dès lors que ceux-ci se trouvent tentés de repousser sur les autres les coûts des ajustements et en même temps incapables d'influencer la dynamique de l'économie mondiale. La situation devient rapidement « non gérable ».

[371]

De fait, c'est ce qui se passe depuis les années 80 : ne trouvant plus leur compte dans les institutions économiques internationales, les États-Unis ont de plus en plus eu tendance à glisser dans l'unilatéralisme et à adopter des comportements que Gilpin n'hésite pas à qualifier, en reprenant les termes de Conybeare, de « prédateurs » (Gilpin, 1987, 345). Fondée sur le principe de réciprocité, que Cline n'hésite pas à qualifier d'agressive (Cline, 1982), ils ont développé une conception hautement stratégique des relations économiques internationales qui, tout en faisant de l'internationalisme la principale priorité de leur politique économique internationale et des institutions économiques

---

<sup>156</sup> En 1989, le dollar américain représentait 60,2 % des avoirs officiels identifiés en devises. En comparaison, le deutsche mark en représentait 19,3 % et le yen, 7,9 %.

internationales l'instrument privilégié pour faire avancer la vision d'un monde libéral, force leurs partenaires à faire la preuve de leur bonne foi et à s'ajuster, sous la pression, aux instruments de rétorsion dont ils se sont dotés <sup>157</sup> (Hamel, 1991 ; Bhagwati, 1988 et 1989).

Ce qui est caractéristique de la nouvelle politique économique internationale des États-Unis, ce n'est pas le fait qu'elle soit devenue protectionniste, bilatéraliste ou régionaliste mais le fait qu'elle ait mis ces options commerciales au service d'un internationalisme qui confond de plus en plus les intérêts du système avec les leurs. Qu'il s'agisse des accords de restriction volontaire des exportations (RVE) ou d'augmentation volontaire des importations (AVI), de l'article 301 de loi de 1974 ou de la loi Omnibus de 1988 sur le commerce extérieur et la concurrence <sup>158</sup>, de l'Accord de libre-échange avec le Canada ou du projet d'accord de libre-échange trilatéral avec le Canada et le Mexique (ALENA), voire de l'Initiative pour les Amériques, l'approche est toujours la même : l'instrument commercial est utilisé soit comme instrument de pression, soit pour faire progresser un internationalisme dont l'objectif est d'ouvrir les marchés aux entreprises américaines et de replacer les États-Unis en position de force dans l'économie mondiale.

---

<sup>157</sup> Le fait que le libre-échange avec le Canada prenne valeur d'exemple dans les négociations commerciales du GATT est tout à fait révélateur de cette nouvelle approche.

<sup>158</sup> Selon une étude du GATT, publiée en décembre 1989, et portant sur la politique commerciale américaine, la part des importations sujette à des restrictions sérieuses a presque doublé au cours des années 80 pour représenter environ le quart du total des importations. Les principales voies de recours sont l'article VI du GATT sur les droits compensateurs, les Restrictions volontaires des exportations (RVE), les articles XIX et XXIII du Gatt, l'article 301 et le super 301 de la loi américaine sur le commerce, et maintenant la loi Omnibus.

[372]

Ce nouvel internationalisme hégémonique se heurte cependant au problème que nous évoquons plus haut, à savoir que les États-Unis n'ont plus forcément les moyens financiers (Kennedy, 1987) et surtout politiques de leur puissance.

La rapidité avec laquelle leur position financière internationale s'est détériorée en l'espace de quelques années est absolument étonnante. Qu'on en juge : d'équilibré qu'il était encore au début des années 80, le solde des opérations courantes est devenu lourdement déficitaire. Ce déficit est essentiellement attribuable au déficit commercial dont le solde dépasse toujours les 100 milliards de dollars après avoir atteint un sommet de près de 160 milliards de dollars en 1987 (OCDE, 1990) <sup>159</sup>. Mais, et c'est un phénomène nouveau, à ce déficit vient s'ajouter un autre déficit, celui du poste « revenus de placements » de la balance des invisibles. Le changement à ce chapitre est essentiellement attribuable aux changements qui sont survenus dans la position financière des États-Unis : premiers créanciers au monde au début des années 80, ils sont aujourd'hui devenus les premiers débiteurs <sup>160</sup>. Même au chapitre des investissements directs, la balance des capitaux affiche un déficit ! En 1980, le solde des entrées et des sorties au chapitre des investissements directs était positif pour un montant de 132,3 milliards de dollars ; en 1989, il était négatif pour un montant de 27,4 milliards de dollars. Autre symptôme du repli de puissance : en 1967, les États-Unis contrôlaient 55 % des investissements directs totaux à l'étranger et attiraient un peu moins de 9 % du total. Vingt ans plus tard, en 1987, ils ne contrôlaient plus que 31,5 % des investissements dans le monde mais en attiraient par contre 25,2 % (Rutter, 1990).

<sup>159</sup> Le déficit commercial représente environ 2 % du PIB américain. En 1990, le solde négatif de la balance courante des États-Unis s'élevait, selon les données du FMI, à environ 100 milliards de dollars. En comparaison, le solde de la balance courante de l'Allemagne était positif pour un montant de 46 milliards de \$ US et celui du Japon, pour un montant de 36 milliards \$ US.

<sup>160</sup> Le bilan net des investissements internationaux, soit le solde des actifs et du passif internationaux, affichait pour la première fois, en 1980, une position déficitaire de 82,1 milliards de \$ US. En 1989, ce solde était de 193,6 milliards \$ US.

Parallèlement, de nouveaux équilibres sont apparus au sein de l'économie mondiale <sup>161</sup>. Tout d'abord, la Communauté économique [373] européenne (CEE) s'est élargie avec l'entrée de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne, et surtout elle s'est consolidée sur le plan économique. Aujourd'hui, la CEE concentre à elle seule plus du tiers des exportations et des importations mondiales et réalise près de 60 % de ce commerce à l'intérieur de ses frontières ; 42 % des investissements directs dans le monde proviennent aussi de la CEE. Nouveau géant économique, la Communauté européenne semble aussi progresser rapidement sur la voie de l'intégration politique avec le projet de monnaie commune et la perspective du Marché unique de 1993. Autre phénomène nouveau, les récentes négociations commerciales multilatérales et les nombreux bouleversements en Europe de l'Est auront permis de constater à quel point l'Europe affiche une position commune beaucoup plus solide que par le passé et une volonté nouvelle de jouer un rôle beaucoup plus actif sur la scène internationale, particulièrement sur le continent européen.

Ensuite, le Japon a émergé comme grande puissance. Peut-être même faut-il le considérer comme la première puissance industrielle et financière mondiale. Symbole de cette nouvelle réussite, le Japon a vu sa part progresser de près de trois points dans les exportations mondiales, durant la dernière décennie, celle-ci passant de 6,2 à 9,2 % des exportations mondiales entre 1980 et 1989 (ONU, 1990). Après l'Allemagne et les États-Unis, c'est la troisième puissance commerciale au monde. C'est aussi, derrière la Communauté européenne mais devant les États-Unis, le deuxième pays au chapitre des investissements internationaux. À eux seuls, les flux d'investissement en provenance du Japon ont représenté, en 1989, près du quart des investissements directs dans le monde ! De 1983 à 1989, la part du Japon dans le stock total

---

<sup>161</sup> On pourrait ajouter un troisième changement majeur : l'essor commercial sans précédent des nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie du Sud-Est. Ainsi, la progression foudroyante de leurs exportations a plus que doubler en l'espace d'une décennie, la part de la Corée, de Taïwan et de Hong Kong dans le commerce mondial représentant respectivement aujourd'hui 2 % des exportations mondiales. Certes, il s'agit encore pour le moment de petites puissances commerciales. Mais, par la concurrence qu'ils livrent sur le marché américain notamment, ces pays sont devenus des partenaires incontournables de la scène économique internationale.

des investissements directs à l'étranger est passée de 5,6 à plus de 12 % ! Ajoutons à cela que les banques japonaises occupent aujourd'hui huit des dix premières places dans la hiérarchie financière internationale.

Manifestement, on est passé d'un monde jusque-là unipolaire à un monde tripolaire où <sup>162</sup> les États-Unis doivent désormais composer, d'un côté, avec une Europe qui, à la recherche de sa propre identité internationale, vit de plus en plus le syndrome de la forteresse [374] agressée et, de l'autre, avec un Japon qui, sortant progressivement de sa réserve, est de moins en moins enclin à avoir une attitude « at-tentiste » sur la scène économique internationale (Kalder 1988) <sup>163</sup>. On comprend que, dans un tel contexte, la politique économique internationale américaine soit « sous le stress » (Destler, 1986), enfermée qu'elle est de plus en plus dans une logique de fuite en avant, qui a davantage pour effet d'accroître les tensions sur la scène économique internationale que de favoriser l'émergence de ce nouvel ordre mondial que se plaît à mettre de l'avant l'administration présidentielle <sup>164</sup>!

Une telle situation est loin d'être propice à la coopération économique internationale. Au contraire, un nouveau régionalisme est

---

<sup>162</sup> Les États-Unis, l'Allemagne et le Japon concentrent à eux seuls près du tiers des échanges internationaux. Leurs parts respectives dans le commerce mondial était, en 1990, de 11,4, 12,1 et 8,2 % dans le cas des exportations, et de 14,3, 9,9 et 6,5 %, dans le cas des importations.

<sup>163</sup> Ainsi, la Communauté économique européenne, n'hésite pas à recourir aux mesures antidumping et aux accords de réciprocité pour protéger son marché et ses politiques ou pour concilier les intérêts de la Communauté avec ceux des pays membres (Messerlin, 1987 ; Yannopoulos, 1985). De leur côté, le Japon et la plupart des pays d'Asie du Sud-Est sont loin de reconnaître aux investisseurs étrangers le même traitement qu'aux investisseurs nationaux ou de toujours respecter les règles en matière de propriété intellectuelle (Ikl et Nakanishi, 1990).

<sup>164</sup> Les dernières négociations commerciales multilatérales sont à cet égard tout à fait révélatrices de la nouvelle orientation que les États-Unis veulent faire prendre à cette institution mais aussi des difficultés auxquelles ils se heurtent lorsque des partenaires, forts de leur puissance, se font beaucoup plus rétifs à leurs exigences. En un sens, on peut déjà considérer ces négociations comme un échec. Certains auteurs parlent même déjà de l'après-GATT (Hufbauer, 1989-1990 ; *The Economist*, 1990). À tout le moins peut-on constater qu'à l'image du FMI, le GATT a perdu en influence auprès des pays industrialisés ce qu'il a gagné auprès des pays en développement.

en train de s'implanter progressivement par défaut et de miner les bases du système multilatéral qui, à terme, ne peut évoluer que vers une situation totalement bloquée ; et cela, pour deux raisons principales.

*Premièrement*, il existe une contradiction de fait, à l'heure actuelle, entre la tendance générale à la mondialisation des marchés et cette autre tendance à la fragmentation de l'espace économique mondial, à laquelle conduisent l'émergence de blocs économiques rivaux et l'instauration d'une gestion stratégique des relations économiques internationales que les États-Unis, les premiers, ont contribué à implanter, en se dotant d'une politique économique internationale de réaffirmation de puissance. Poussé à ses limites, le régionalisme conduit inexorablement au protectionnisme de zone et au blocage des institutions économiques internationales. La vulnérabilité externe des États-Unis et la réticence dont font preuve les deux autres grandes puissances de la scène économique internationale à suivre ces derniers sur la voie d'une redéfinition des règles en matière de coopération ne peuvent que favoriser une telle évolution.

[375]

*Deuxièmement*, le régionalisme est incompatible avec le principe même du multilatéralisme, sur lequel doit reposer et sur lequel a reposé la coopération économique internationale. Contrairement à l'idée de plus en plus couramment acceptée, le régionalisme ne participe pas du mouvement général de libéralisation des échanges mais au contraire d'une conception géo-économique des relations économiques internationales fondée sur les intérêts de puissance. Le régionalisme relève de l'ordre des États et non de l'ordre du marché. Poussé à ses limites, celui-ci ne peut conduire qu'à une nouvelle partition économique du monde et à l'émergence de nouvelles rivalités entre grands blocs économiques (Brunelle et Deblock, 1991).

*En somme*, et c'est sur ce point que nous concluons cette section, le réalisme qui prévaut à l'heure actuelle dans les relations économiques internationales conduit tout autant la coopération économique internationale dans une impasse que le nouvel internationalisme libéral des politiques « soutenables ». On a ouvert une boîte de Pandore. Laissés à eux-mêmes, les marchés et les États sont en train d'imposer par défaut *leur* ordre, au détriment de l'idéal sécuritaire qui doit animer la coopération économique internationale, et de recréer ce climat

d'insécurité et d'instabilité permanentes dans les relations économiques internationales, que le projet multilatéral de sécurité économique d'après-guerre s'était donné pour tâche d'éliminer.

## **PERSPECTIVES**

L'expérience des 20 dernières années nous aura permis de constater à quel point, en économie de marché, tout projet de sécurité économique est fragile, tant cela va à l'encontre des idées reçues et des jeux de l'argent. Chassez le naturel et il revient au galop, dit l'adage ; et c'est un peu ce qui s'est passé.

Sur le plan domestique, le projet d'économie mixte a été durement mis à l'épreuve par une série de chocs et de nouvelles contraintes extérieures qui sont venus jeter le doute sur le degré d'efficacité des politiques, par l'apparition de situations intenable de stagflation, dans les pays industrialisés, et d'endettement, dans les pays en développement, situations qui, à leur tour, sont venues jeter le doute sur la capacité de l'État à jouer son rôle de grand timonier d'une croissance et d'un développement équilibrés (le fameux carré magique de la croissance de la production dans le plein-emploi, la stabilité des prix et l'équilibre extérieur) ; enfin, les déséquilibres [376] financiers (qu'ils soient publics, privés ou extérieurs) que ces situations ont engendrés sont venus brutalement remettre en question les consensus sociaux et les compromis historiques qui s'étaient cristallisés jusque-là sur l'État.

Sur le plan international, il en a été de même du projet d'ordre multilatéral. La globalisation des marchés et les nouvelles configurations de l'économie mondiale sont venues jeter le doute sur la capacité des institutions économiques internationales de stabiliser les marchés internationaux, tout particulièrement les marchés financiers, et sur la capacité de trouver une réponse aux problèmes économiques, notamment les problèmes commerciaux, que vivaient les pays, dans le cadre des voies traditionnelles du multilatéralisme. La pénible saga de la gestion de la dette internationale et les piétinements de l'Uruguay Round en sont les meilleurs indicateurs.

La sagesse eût commandé peut-être de revenir au projet de sécurité lui-même, *return to basics* diraient les Américains. Ce n'est toutefois

pas dans cette direction que l'on s'est orienté. Sur le plan intérieur comme sur le plan international, c'est un nouveau modèle de politique économique qui a fait son apparition. Nouveau modèle est sans doute une expression exagérée puisque fondamentalement c'est d'un retour aux voies libérales traditionnelles de la politique économique dont il s'agit, mais nouveau néanmoins dans la mesure où la perspective du modèle est différente d'autrefois. L'angle d'approche n'est plus le marché national mais le marché mondial. Faute de vouloir maîtriser les forces de changement dans un contexte de globalisation des marchés, on a préféré opter pour l'adaptation des économies à ces dernières, à la manière d'un boxeur qui n'aurait d'autre stratégie face à son adversaire que de savoir encaisser les coups avec souplesse en attendant la fin du match. Faute de vouloir aussi maîtriser les facteurs d'instabilité sur les marchés internationaux, on a préféré opter pour la coordination et l'harmonisation des politiques nationales à la manière d'un entraîneur de hockey qui n'aurait d'autre stratégie, pour gagner un match, que d'apprendre à ses joueurs à jouer en équipe pour défendre leur filet.

Ces stratégies sont loin d'avoir porté fruit. Leur seul effet immédiat fut de neutraliser toute intervention discrétionnaire de la part de l'État et toute velléité de « planisme » de la part des grandes institutions économiques internationales. Et ce faisant, elles ont enclenché une dynamique de repli et de recul, une dynamique de *roll-back* devant les forces du marché qui a surtout eu comme première conséquence de provoquer une double fracture : entre les couches sociales [377] de la population, d'une part, entre les gagnants et les perdants au sein de l'économie mondiale, d'autre part, et pour seconde, de pousser les États à rechercher, sur le plan domestique, des solutions de nature défensive pour contrer les forces d'agression extérieures et, sur le plan international, des solutions de nature offensive pour préserver et renforcer leur place respective dans la hiérarchie des nations. Les filets de la protection sociale et du multilatéralisme paraissent bien minces dans un contexte où, d'un côté, la concurrence pousse au nivellement « par le bas » et, de l'autre, les pays sont de plus en plus portés à avoir des comportements « prédateurs », comme dirait Gilpin.

Certes, les États n'ont pour le moment ni renoncé à leur engagement social ni tourné le dos au multilatéralisme. Ni le neutralisme ni le protectionnisme ne constituent par ailleurs une menace sérieuse à l'heure actuelle. La leçon de la crise a au moins été retenue de ce côté-

là. Force est cependant de constater que les idéaux de partage et de respect des peuples véhiculés par le projet de sécurité économique d'après-guerre n'existent plus. La tendance est la substitution de l'assistance par l'assurance, sur le plan intérieur, et de l'unilatéralisme, sur une base individuelle ou régionale, à l'internationalisme, sur le plan extérieur. Tout comme est bien là la tendance de laisser aux individus plutôt qu'à la société le soin d'assurer la satisfaction de leurs besoins et aux marchés plutôt qu'aux États celui de déterminer l'avenir des sociétés. Sur ce plan, les leçons de la crise n'ont pas été retenues. Pour reprendre le message que nous livrait Galbraith dans *The Age of Uncertainty* (1977), d'une crise à l'autre on a eu le temps d'oublier la précédente.

Le constat est sans doute pessimiste, mais il importe de distinguer clairement entre ce qui peut être un constat et ce que doit être l'action. Le constat doit nous guider pour l'action, et en ce sens il doit être le plus réaliste possible. L'action, elle, nous engage pour l'avenir, et en ce sens c'est l'idéalisme qui doit nous animer. Nous n'avons eu de cesse de le souligner tout au long de cette présentation, le projet de sécurité économique international d'après-guerre, malgré ses limites, malgré toutes les critiques qu'on peut lui adresser, marque un énorme progrès par rapport au passé, ne serait-ce que parce qu'on s'est efforcé de traduire en acte un principe qui n'avait été jusque-là reconnu qu'en droit, celui de l'égalité des chances des personnes comme des peuples. C'est la même philosophie de partage et de justice qui a animé ceux qui, au lendemain de la guerre, ont voulu construire un monde de paix et de progrès qui doit nous animer dans l'action. C'est du moins l'esprit que nous avons voulu donner à ce texte. L'autre conclusion que nous pouvons tirer de l'évolution du régime économique [378] international d'après-guerre, c'est que, si la réalisation de cet objectif commande certaines formes d'encadrement des marchés et certains modes d'intervention sur ces derniers, les États n'ont pas vraiment les moyens, à l'étroit qu'ils sont sur leur territoire, ni vraiment la volonté, incapables qu'ils sont de sortir de leurs domaines de souveraineté respectifs, d'aller dans cette direction. Pourtant la question est là : à l'heure de la mondialisation des marchés, n'y a-t-il pas urgence d'avoir des institutions qui soient, non pas internationales comme on a tenté de le faire après la guerre, mais véritablement mondiales ? N'y a-t-il pas aussi urgence à abandonner la vision nationale des choses qui est la nôtre et

de lui substituer une vision mondiale, seule manière possible de reprendre et de réaliser aujourd'hui l'idéal sécuritaire de Brettonwoods qui reste, un demi-siècle plus tard, plus d'actualité que jamais !

[379]

## **RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

BHAGWATI, J. (1989), « The United States Trade Policy at the Crossroads », *World Economy*, vol. 12, n° 4, 439-479.

BHAGWATI, J. (1988), « The United States and Trade Policy : Reversing Gears », *Journal of International Affairs*, vol. 42, automne, 93-108.

BHAGWATI, J. (1990), *Protectionnisme*, Paris, Dunod.

BRESSAND, A. (1983), « Mastering the World Economy », *Foreign Affairs*, vol. 61, n° 4, 745-772.

BRUNELLE, D. et DEBLOCK, C. (1991), « Libre-échange et formation d'un bloc économique nord-américain », Montréal, *Cahier de recherche : Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine*, 91-7, août.

CHOURAQUI, J.-C., CLINTON, K. et MONTADOR, R. (1988), « Un bilan de la stratégie économique à moyen terme des pays de l'OCDE », *Revue française d'économie*, vol. III, n° 83, été, 3-66.

CLINE, W. R. (1982), *Reciprocity : A New Approach to World Trade Policy ?*, Washington, Institute for International Economics.

CROTTY, J. R. (1983), « On Keynes and Capital Flight », *Journal of Economic Literature*, vol. XXI, mars, 59-65.

CURRIE, D. A., HOLTHAM, G. et HALLETT, A. H. (1990), « The Theory and Practice of International Policy Coordination : Does coordination Pays ? », dans R. C. BRYANT, D. A. CURRIE, J. A. FRENKEL, P. R. MASSON et R. PORTES, *Macroeconomic Policies in an Interdependent World*, Washington, The Brookings Institution, Centre for Economics Policy Research, International Monetary Fund, 14-46.

DAM, K. (1985), *Le système monétaire international*, Paris, Presses Universitaires de France.

DENIZET, J. (1987), « Keynes en 1943 : négociateur et prophète », dans M. ZERBATO et al, *Keynésianisme et sortie de crise. Keynes contre le libéralisme ?*, Paris, Dunod, 177-191.

DESTLER, I. M. (1986), *American Trade Politics : System Under Stress*, Washington, Institute for International Economics.

DORNBUSCH, R. (1989), « Debt Problems and the Worldmacroeconomy », dans J. SACHS, *The International Financial System. Developing Countries Debt and Economic Performance*, vol. 1, 331-357.

FELDSTEIN, M. S., (dir.) (1988), *International Economic Cooperation*, Chicago, University of Chicago Press.

FEINBERG, R. E. (1988), « The Changing Relationship Between the World Bank and the International Monetary Fund », *International Organization*, vol. 42-3, été, 545-560.

FRANKEL, J. A. (1987), « Obstacles to International Macroeconomic Policy Coordination », *International Monetary Fund Working Papers*, Washington, n° 87-28.

GALBRAITH, J. K. (1963), *L'heure des libéraux*, Paris, Calmann-Lévy.

[380]

GALBRAITH, J. K. (1977), *The Age of Uncertainty. A History of Economic Ideas and Their Consequences*, Boston, Houghton Mifflin Company.

GARDNER, R. N. (1980), *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective : The Origins and Prospects of Our International Economic Order*, New York, Columbia University Press.

GILPIN, R. (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press.

GRUNBERG, I. (1990), « Exploring the Myth of Hegemonic Stability », *International Organisation*, automne, vol. 44, n° 4, 431-477.

HALL, P. A. (dir.) (1989), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press.

HALLIDAY, F. (1988), « Three Concepts of Internationalism », *International Affairs*, vol. 64, n° 2, printemps, 167-198.

HAMEL, B. (1991), *La politique commerciale des États-Unis : entre le protectionnisme et le libre-échange*, Montréal, Cahier de recherche : Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine, 91-6, août.

HANSEN, A. H. (1945), *America's Role in the World Economy*, New York, Pélican Books.

HARRIS, S. E. (dir.) (1943), *Postwar Economic Problems*, New York, McGrawHill Book Company.

HARRIS, S. E. (dir.) (1968[1948]), *Foreign Economic Policy for the United States*, New York, Greenwood Press.

HARROD, R. F. (1972), « Problems Perceived in the International Financial System », dans A. L. K. ACHESON, J. F. CHANT et M. F. J. PRACHOWNY, (dir.), *Bretton Woods Revisited : Evaluation of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development*, Toronto, Toronto University Press, 5-19.

HARROD, R. F. (s.d.), *The Life of John Maynard Keynes*, Londres, MacMillan.

HIRSCHMAN, A. O. (1990), « How Keynes Was Spread from America », dans P. A. HALL (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press.

HUFBAUER, G. C. (1989-1990), « Beyond GATT », *Foreign Policy*, vol. 77, hiver, 64-76.

HUGHES, B. B. (1991), *Continuity and Change in World Politics : The Clash of Perspectives*, Englewood Cliff, Prentice Hall.

IKL, F. C. et NAKANISHI, T. (1990), « Japan Grand Strategy », *Foreign Affairs*, vol. 69, n° 3, été.

JERVIS, R. (1982), « Security Regimes », *International Organisation*, vol. 36, 357-378.

KALDER, K. E. (1988), « Japanese Foreign Economic Policy Formation : Explaining the Reactive State », *World Politics*, vol. XL, n° 4, juillet.

KAZENSTEIN, P. J. (1976), « International Relations and Domestic Structures : Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States », *International Organisation*, vol. 30, 1-45.

[381]

KENNEDY, P. (1987), *The Rise and Fall of Great Powers*, New York, Random House.

KEOHANE, R. O. (1980), « The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Regimes », dans R. HOLSTI, R. M. SIVERSON et A. L. GEORGE (dir.), *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 132-133.

KEOHANE, R. O. (1984), *After hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

KEOHANE, R. O. (1990), « Multilateralism : An Agenda for Research », *International Journal*, vol. XLV, automne, 731-764.

KEOHANE, R. O. et NYE, J. S. (1989), *Power and Interdependence*, Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Co.

KEYNES, J. M. (1943), *Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment*.

KEYNES, J. M. (1969(1936)), [\*Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie\*](#), Paris, Payot.

KEYNES, J. M. (1974), « The International Control of Raw Materials », *Journal of International Economics*, vol. 4, 299-316.

KINDLEBERGER, C. P. (1973), *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press.

KINDLEBERGER, C. P. (1985), « Des biens publics internationaux en l'absence d'un gouvernement central », *Croissance, échange et monnaie en économie internationale. Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Jean Weiller*, Paris, Économica.

KINDLEBERGER, C. P. (1986), « International Public Goods without International Government », *American Economic Review*, vol. 76, n° 1, mars, 1-13.

KINDLEBERGER, C. P. et LINDERT, P. H. (1981), *Économie internationale*, Paris, Économica.

KORANY, B. (1987), « Où en sommes-nous ? Au-delà de l'apple pie anglo-saxon », dans B. KORANY et collaborateurs, *Analyse des relations internationales : approches, concepts et données*, Montréal, Gaëtan Morin, 299-308.

KRASNER, S. (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

KRASNER, S. (1982), « Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables », *International Organization*, n° 36, 185.

KREIS, G. (1984), « Entre deux étapes de la diplomatie multilatérale permanente : réflexions et jugements sur la Société des Nations au moment de la fondation des Nations-Unies », *Relations internationales*, n° 39, automne, 373-387.

KUISEL, R. F. (1984), *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard.

L'HÉRITEAU, M.-F. (1990), *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers Monde*, Paris, IEDES, Presses Universitaires de France.

[382]

LELART, M. (1988), *Les opérations du Fonds monétaire international*, Paris Économica.

MATTICK, P. (1972), *Marx et Keynes : les limites de l'économie mixte*, Paris, Gallimard.

MCCRACKEN, P. et al. (1977), *Pour le plein-emploi et la stabilité des prix*, Paris, OCDE.

MESSERLIN, P. (1987), *The Long-term Evolution of EC Antidumping Law : Some Lessons for the New AD Laws in LDSs*, World Bank.

MICHALSKY, W. (1983), « Les politiques d'ajustement positives. Un concept stratégique pour les années 80 », *Futuribles*, octobre.

MISTRAL, J. (1986), « Régime international et trajectoires nationales », dans R. BOYER, *Capitalismes fin de siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 167-202.

OCDE (1979), *Pourquoi des politiques d'ajustement positives ?*, Recueil de documents, Paris, OCDE.

OCDE (1983), *Politiques d'ajustement positives. Maîtriser le changement structurel*, Paris, OCDE.

OCDE (1987a), *Ajustement structurel et performance de l'économie*, Paris, OCDE.

OCDE (1987b), *Interdépendance et coopération dans le monde de demain. Symposium marquant le vingt-cinquième anniversaire de l'OCDE*, Paris, OCDE.

OCDE (1988), *Changement de cap en politique économique. Onze études de cas*, Paris, OCDE.

OCDE (1990), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, OCDE, décembre.

ONU (1990), *Annuaire statistique du commerce international*, New York, ONU.

OSTRY, S. (1987), « La conduite de la politique macro-économique : du réglage de précision à la définition d'orientations à moyen terme », dans OCDE (1987b), 76-97.

POLANYI, K. (1983), *La Grande Transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

REYNOLDS, D. (1988), « Rethinking Anglo-American Relations », *International Affairs*, vol. 68, n° 1, 89-111.

ROBBINS, L. (1938), *L'économie planifiée et l'ordre international*, Paris, Médecis.

RUGGIE, J. G. (1982), « International Regimes, Transactions, and Changes : Embedded Libéralisme in the Postwar Economic Order », *International Organisation*, vol. 36, 379-415.

RUTTER, J. W. (1990), « Recent Trends in International Direct Investment and the Implications for U.S. Business », *U.S. Industrial Outlook*, 6-11.

SALANT, W. (1989), « The Spread of Keynesian Doctrine and Practice in the United States », dans P. A. HALL (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press.

[283]

SENATE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS (1968), *A Decade of American Foreign Policy. Basic Documents, 1941-49*, New York, Greenwood Press, Publishers.

SHONFIELD, A. (1967), *Le capitalisme d'aujourd'hui*, Paris, Gallimard.

SHOTWELL, J. T. (1945), *La grande décision*, New York, Brentano's.

SNIDAL, D. (1985), « The Limits of Hegemonic Stability Theory », *International Organisation*, vol. 39, 579-614.

STRANGE, S. (1982), « Cave ! Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis », *International Organisation*, vol. 36, 267-283.

STERN, B. (1983), *Un nouvel ordre économique international ?*, vol. 1, Paris, Économica.

THE BROOKING INSTITUTION (1947), *Major Problems of United States Foreign Policy*, The Booking Institution, Washington.

*THE ECONOMIST* (1990), « The American Connection », vol. 315, n° 7651, 21 avril, 86.

TERRIEN, J.-P. (1990), *Une voix pour le Sud. Le discours de la CNUCED*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

THIRLWALL, A. P. (1990), « Les théories d'ajustement de la balance des paiements : une analyse critique », *Problèmes économiques*, n° 2093, 5 octobre, 24-32.

TRIFFIN, R. (1958), *Gold and the Dollar Crisis*, New Haven, Yale University Press.

VAN DER WEE, H. (1990), *Histoire économique mondiale. 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia-Duculot.

VAUBEL, R. (1983), « Coordination or Competition among national Macroeconomics Policies ? » dans F. MACHLUP *et al.* (dir.) *Reflections on a Troubled World Economy*, Londres, MacMillan.

WILLIAMS, J. N. (1953), *Economic Stability in a Changing World. Essays in Economic Theory and Policy*, New York, Oxford University Press.

WORLD BANK (1990), *Adjustment Lending. An Evaluation of Ten Years of Experience*, Washington, The World Bank.

YANNOPOULOS, G. N. (1985), « The European Community's Common External Commercial Policy. Internal Contradictions and Institutional weaknesses », *Journal of World Trade Law*, vol. 19, 451-465.

YOUNG, O. R. (1980), « International Regimes : Problems of Concept Formation », *World Politica*, vol. 43, n° 2, 331-356.

[384]

[385]

**Mondialisation et régionalisation.**

*La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*

## NOTES SUR LES AUTEURS

[Retour à la table des matières](#)

**Dorval BRUNELLE** est professeur au département de sociologie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Il est également codirecteur du Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine et auteur de nombreuses publications sur les processus d'intégration nord-américain et européen et le néolibéralisme.

**Christian DEBLOCK** est professeur d'économie internationale au département de science politique de l'UQAM. Ses recherches portent actuellement sur le libre-échange et l'intégration nord-américaine. Président de l'Association d'économie politique de 1989 à 1992 il assure actuellement, avec Dorval Brunelle, la codirection du Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine. Il a, entre autres, publié, avec D. Brunelle, *le libre-échange par défaut* (Montréal, VLB éd. 1989). Il est membre du Groupe de recherche sur les transformations économiques et sociales (GRETSE).

**Bernard ÉLIE** est professeur au département de sciences économiques de l'UQAM. Spécialiste des théories monétaires et de l'économie financière internationale, il est aussi vice-doyen de la Famille sciences humaines de l'UQAM. Ses publications portent sur les transformations du système financier international.

**Diane ÉTHIER** est professeure agrégée au département de science politique de l'Université de Montréal. Spécialiste du développement économique et du changement politique dans les NPI, elle est notamment coauteure et codirectrice de *Gunnar Myrdal et son œuvre*,

(Montréal/Paris, PUM/Economica, 1990) ; auteure et directrice de *Démocratie Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*, (Londres, MacMillan, 1990).

**Lionel FONTAGNÉ** est professeur à l'Université de Nantes (France) où il dirige le Centre d'études et de recherche sur la coordination et la régulation économique (CERCORE). Il est également responsable du programme conjoint de licence en sciences économiques de l'Université de Nantes, du Middlesex Polytechnic de Londres et de l'Université de Valence. Il est spécialiste des relations et de l'intégration économiques internationales. Il a récemment publié aux éditions Economica un ouvrage sur le commerce des biens intermédiaires : *Biens intermédiaires et division internationale du travail* (Paris, Economica, 1991).

[386]

**Louis GILL** est professeur au département de sciences économiques de l'UQAM. Spécialiste des économies socialistes, il a publié plusieurs ouvrages sur la théorie économique marxiste, l'économie internationale et les modèles de concertation. Collaborateur régulier du *Monde diplomatique*, il prépare actuellement un ouvrage sur les transformations socio-économiques des sociétés est-européennes.

**Jean-Yves GRENON**, ancien ambassadeur du Canada et spécialiste des questions européennes, est actuellement professeur invité à la faculté de droit de l'Université Laval et à l'Université canadienne de Saint-Jean Cap Ferrat (France). Il est l'auteur de plusieurs articles parus notamment dans *Le Devoir*.

**Alex MACLEOD** est professeur au département de science politique de l'UQAM, dont il assume la direction. Auteur de nombreux ouvrages et articles sur le système politique du Portugal et les institutions communautaires européennes, il a depuis quelques années réorienté ses recherches sur le Japon et les relations que ce pays entretient avec l'Europe et l'Amérique du Nord. Il est membre du Groupe de recherche sur la fin de la guerre froide (GREFIGF).

**François MOREAU** est professeur au département de sociologie de l'Université d'Ottawa. Spécialiste de l'économie politique canadienne et internationale, il est l'auteur de plusieurs travaux sur les systèmes financiers canadien et international.

**François PLOURDE** est consultant en économie industrielle. Directeur de la Société d'analyse économique (SOCANE), il se spécialise dans les domaines de l'organisation industrielle et des relations économiques internationales. Auteur de plusieurs recherches sur l'information et les télécommunications, il dirige également la publication annuelle *Tendances et conjoncture économiques*.

**Michèle RIOUX** rédige actuellement une thèse de doctorat au département de science politique de l'UQAM. Ses recherches portent sur les investissements internationaux et les tendances du commerce international. Elle est l'auteure de plusieurs articles sur l'intégration nord-américaine.

**Jean-Philippe THERRIEN** est professeur-adjoint au département de science politique de l'Université de Montréal. Spécialiste des organisations internationales et de l'aide au développement, il est l'auteur, entre autres, de *Une voix pour le Sud. Le discours de la CNUCED*, (Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1990).

**Ann WESTON** est chercheure et directrice de programme à l'Institut Nord-Sud. Elle est coauteure, avec Jock Finlayson, de *The GATT, Middle Powers and the Uruguay Round*, (Ottawa, Institut Nord-Sud, 1990) et auteure de *Trade Bargaining in Canada and the US-Drifting Towards Regionalism* (à paraître).