

## COMMENTAIRE

par Richard Cooper (\*)

Plutôt que de commenter l'exposé que Harald Malmgren a présenté sur les problèmes commerciaux se posant à l'Administration Reagan, texte que j'approuve dans l'ensemble, je me contenterai de faire quelques remarques générales sur l'histoire de la politique commerciale des Etats-Unis et sur les perspectives à court terme de cette politique.

La politique des échanges commerciaux, qui a débuté avec le rapport d'Alexander Hamilton sur les manufactures datant de 1790, a toujours été un sujet de conflit dans l'histoire de l'Amérique. Jusqu'à la guerre de Sécession, les tarifs commerciaux et l'esclavage furent les deux principaux problèmes qui divisaient la nation américaine. La politique des échanges reste une source de controverse, mais elle ne fait pas généralement partie des problèmes prioritaires. Les gens ont tendance à être libéraux ou protectionnistes, pour des raisons tout à fait variables. Tout d'abord, il est évident que certaines personnes peuvent réaliser un véritable profit économique grâce au protectionnisme, tandis que d'autres qui forment habituellement un groupe moins homogène éprouveront des pertes de ce fait. Mais nous ne devons pas oublier que l'idéologie joue également un certain rôle. Les individus sont éduqués dans un certain esprit qui a pu, dans le passé, refléter les intérêts éco-

---

(\*) Harvard University.

nomiques de leurs ancêtres, mais ces idées peuvent se trouver promues au rang de doctrine qui, dès lors, se transmet de génération en génération.

Enfin, il est encore courant dans de nombreux pays de traiter les étrangers comme des boucs-émissaires. Le protectionnisme n'est alors que l'expression de cette tendance naturelle à rejeter sur les non-membres de la communauté, la responsabilité des difficultés économiques intérieures plutôt que sur les membres eux-mêmes. Bref, pour toutes sortes de raisons tenant en partie à l'éducation et à l'information les divers individus ont des vues plus ou moins larges et à plus ou moins long terme quant à l'action gouvernementale. Les restrictions des échanges entraînent de graves conséquences sur une économie nationale aussi bien par l'étendue des secteurs économiques atteints que par les répercussions dans le temps. Certains individus peuvent être plus ou moins aptes que d'autres à apprécier ces effets.

On trouve des Américains dans les deux camps à propos de presque tous les problèmes ; la question du protectionnisme ne fait pas exception à la règle. Parfois, les positions évoluent, comme celle du Syndicat unifié des travailleurs de l'automobile (UAWU) qui en 1979 a penché tantôt en faveur du libre échange, tantôt en faveur du protectionnisme, ou vice versa.

Mais le fait essentiel à retenir, c'est qu'aucun Président n'a été protectionniste depuis que Herbert Hoover a promulgué en 1930 la loi dite des Tarifs Hawley-Smoot. Les Présidents suivent une ligne de conduite « présidentielle » qui s'inspire du désir de maintenir la concurrence dans l'économie nationale — et les importations peuvent y contribuer —, de la nécessité de combattre l'inflation — ici encore les importations peuvent jouer un rôle, et par-dessus tout leur action tient compte de l'enjeu important que représente le commerce pour la plupart des partenaires économiques qui traitent avec les Etats-Unis, ainsi que du besoin pour l'Amérique de maintenir de bonnes relations avec les autres nations. Ainsi, même si les Etats-Unis connaissent des périodes marquées par de fortes pressions en faveur du protectionnisme, ce pays depuis le dernier quart de siècle n'a, en fait, adopté qu'un très petit nombre de mesures concrètement protectionnistes. Certes, il se produit des dérogations à cette position fondamentale de liberté des échanges et ces dérogations sont largement exploitées dans la presse. Même durant le présent colloque, certains participants ont cité les mesures prises par les USA vis-à-vis des téléviseurs et voitures étrangères comme un symbole de protectionnisme. Mais en réalité, c'est une politique d'ouverture qui prévaut. La nouvelle Administration Reagan, malgré la décision prise vis-à-vis des importations d'automobiles japonaises, semble être profondément décidée à continuer à poursuivre cette politique de libre échange.

La liberté des échanges au sein d'un système politique démocratique exige de prendre en considération les plaintes justifiées qui s'élèvent contre les importations. Un système d'échanges « équitable » représente

une condition politiquement nécessaire à la liberté du commerce, même si on fait parfois du terme « équité » une interprétation tout à fait abusive. Au cours des années, le gouvernement américain a veillé particulièrement au maintien de la concurrence sur le marché américain ; évidemment on ne peut attendre des entreprises américaines qu'elles restent compétitives vis-à-vis d'entreprises étrangères qui bénéficient dans leur pays de systèmes fiscaux anormalement favorables. La condition nécessaire à l'ouverture des marchés est donc d'appliquer strictement une législation anti-subsidies. A cet égard par exemple, je considère que le mécanisme du « trigger price » mis en place dans le cas de l'acier est fondamentalement libre échangiste. Ce système a été conçu pour maintenir la concurrence du fournisseur appliquant le plus faible tarif mondial, à condition que celui-ci ne bénéficie d'aucune subvention de son gouvernement. Ces conditions de base étant respectées au Japon, les entreprises des autres pays furent invitées à s'aligner sur les prix de l'industrie japonaise puisque l'on présume que les firmes nipponnes ne reçoivent pas de subventions publiques et qu'elles ne pratiquent pas le prix de dumping. Il reste toujours possible de passer des contrats à des tarifs inférieurs au « trigger price » mais avec un très grand risque pour l'importateur de se voir citer en justice en application des lois anti-subsidies ou anti-dumping. Il est regrettable que ce type de mécanisme ait dû être appliqué pour aider l'industrie de l'acier ; il est vrai, comme Arnold Weber l'a souligné, que la collusion patronat-syndicat pratiquée depuis plus de vingt ans était contraire aux intérêts généraux du public américain.

La question des importations automobiles est plus complexe. Le Président Carter a résisté aux fortes pressions qui tendaient à limiter l'importation des voitures japonaises. Le Président Reagan a cédé, tout au moins a-t-il été jusqu'à encourager par voie amicale le Japon à limiter ses exportations pour 1981 et 1982 mais je soupçonne que cette affaire japonaise est moins probante qu'elle ne le paraît.

Les pressions protectionnistes resteront fortes aux Etats-Unis — et empireront peut-être. Tel sera spécialement le cas à mesure que l'économie américaine glissera dans la récession économique, que le chômage augmentera, que les importations deviendront plus compétitives ou de la tenue exceptionnellement forte du dollar au début de 1981 et à mesure que, pour la même raison, le solde de la balance commerciale va se dégrader d'ici la fin de 1982 et en 1983.

Mais en dépit de ces pressions, j'estime que l'économie américaine restera relativement ouverte aux importations des autres pays. L'équipe Reagan croit au libre marché et le fait de restreindre les importations serait nettement incompatible avec sa doctrine officielle.



## COMMENTAIRE

par Marcel Jeanneney (\*)

Mes propos risquent de paraître hétérodoxes. Ils auront au moins le mérite d'animer la discussion ou de la provoquer.

Comme on l'a rappelé, les représentants autorisés de l'Administration américaine ont, au mois de mai dernier, fait une déclaration d'une extrême importance, à savoir qu'elle n'avait et n'aurait pas de politique de change, autrement dit qu'elle n'interviendrait jamais sur le marché des changes, sauf, ajoutaient-ils, en cas de tentative d'assassinat du Président de la République des Etats-Unis. En effet ils sont, je crois, intervenus le jour de l'attentat contre le Président Reagan. Cela relève d'une philosophie que M. Sprinkle nous a exposée qui, à vrai dire, ne m'a pas surpris, car c'est un discours que nous avons déjà entendu. Mais il me paraît d'une grande importance et aussi d'une extrême gravité, parce qu'il constitue un grave danger pour la Communauté économique internationale occidentale.

La thèse de base est que les changes s'ajustent automatiquement en vertu des lois du marché, en fonction des données économiques fondamentales. Bien sûr, si l'on considère ce qui peut se passer à 30 ou 40 ans de distance — et je me suis amusé à le faire de 1913 à 1980 —

---

(\*) Ancien ministre, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques.

on constate que finalement les changes tendent à s'établir ou à se rétablir, très grossièrement, selon la parité des pouvoirs d'achat. Mais cela ne prouve pas du tout qu'il en soit ainsi dans le court et le moyen terme et que l'élément moteur des cours des changes soit la parité des pouvoirs d'achat. En réalité, les mouvements de change auxquels nous assistons, comme ceux auxquels j'ai assisté — c'est le privilège de l'âge —, entre 1919 et 1927, sont des mouvements qui n'ont rien à voir avec les données fondamentales de l'économie, si l'on entend par données fondamentales de l'économie les progrès de productivité et les variations de prix relatifs ex-post. En vérité les mouvements de change sont provoqués principalement par des anticipations spéculatives sur ce qui va advenir. Ils sont sensibles aux déclarations politiques d'intention. C'est ce que l'on appelle l'effet Reagan ou ce qu'on a pu appeler en France l'effet Barre, et, comme M. Jurgensen l'a bien montré, ils sont également sensibles aux anticipations relatives aux probabilités de balances des paiements. Quand on considère « les données fondamentales », la hausse récente de 43 % du dollar par rapport au mark : aux Etats-Unis on a 12 ou 15 % d'inflation, en Allemagne 5 ou 6 ; c'est donc exactement le contraire qui aurait dû survenir.

On dira peut-être que cette anomalie n'est pas très importante, parce que les choses s'ajustent dans le long terme. Je rappelle le mot de Keynes : « dans le long terme, nous serons tous morts ». Mais il y a quelque chose de plus grave à mes yeux, c'est que ces mouvements erratiques de change ont des effets profondément déstabilisants à tous égards. D'abord ils accélèrent l'inflation mondiale contre laquelle on prétend lutter ; car quand la monnaie d'un pays se déprécie par rapport aux autres monnaies, les prix intérieurs montent plus ou moins sous l'effet du renchérissement des importations, en vertu des « lois du marché », comme on aime à dire. Mais si, dans un de ces mouvements de « yoyo » auquel nous avons assisté au cours des dernières années en matière de change, cette monnaie se revalorise ensuite par rapport aux autres, les prix à l'importation vont certes cesser de monter, voire diminuer, mais l'effet intérieur ne sera pas du tout symétrique, car un très grand nombre de prix et au premier rang les salaires font preuve d'une forte résistance à toute baisse nominale. Donc, l'alternance de hausses et de baisses des cours du change des diverses monnaies dans un système multipolaire est en soi un facteur déterminant d'inflation mondiale. Cela rappelle un petit jeu d'enfants d'autrefois qui consistait à introduire un épi de seigle dans la manche d'un camarade : les mouvements alternés du bras faisaient monter l'épi qui ressortait dans le cou ! On se pose beaucoup de questions sur les origines de l'inflation mondiale dont nous souffrons et les réponses sont multiples. Mais le système de change flottant, conforme à l'actuelle doctrine officielle de l'Administration américaine, me paraît en être un des principaux responsables.

Ne croyez pas que la grande amitié que je portais à Jacques Rueff, le fait qu'il m'ait associé à certains de ses travaux, notamment au Comité des experts en 1958, et qu'il m'ait une fois demandé de le remplacer dans

une Commission de l'ONU sur l'emploi, fasse que se profile derrière mon exposé l'idée que la solution consiste à revenir à l'étalon-or. Je ne l'ai jamais pensé et je le lui ai dit. Je pense que cela est inconcevable dans l'état actuel du monde.

J'observe d'ailleurs à ce propos que la pensée dogmatique américaine nous soumet à une douche froide à cet égard puisque, longtemps depuis les Accords de Bretton-Woods, elle a enseigné que le fondement de l'étalon des valeurs devait être l'or, puis ensuite affirmé que l'or était une marchandise comme une autre qu'il fallait absolument le démonétiser en le déconsidérant et que la meilleure façon d'y parvenir était que les banques centrales et le Fonds monétaire le vendent, parce qu'ainsi sa valeur deviendrait inférieur à 35 \$ l'once — savantes prévisions qui ont été démenties comme vous savez ! Les Etats-Unis ont obtenu de la Communauté monétaire internationale qu'elle signe la condamnation à mort de l'or en tant qu'élément du système monétaire international, allant jusqu'à interdire aux banques centrales d'en acheter. Ils ont obtenu que désormais les monnaies puissent être définies comme on voudrait mais surtout pas par référence à l'or. Et voici que maintenant nous apprenons que le new look de la pensée monétaire américaine consiste à se demander si l'or ne devrait pas être réintroduit de quelque manière dans le système monétaire des Etats-Unis et peut-être du monde. Il est vrai — comme disait Jaurès — « qu'il n'y a que les bornes qui ne bougent pas ». Je ne jette pas de pierre à qui change d'opinion en matière de politique économique et de politique monétaire, mais je m'estime en droit de dire — après avoir entendu avec quelle certitude dogmatique, M. Sprinkle nous a expliqué ce qu'était le droit chemin dans cette affaire —, que nous Européens avons quelque raison d'être un peu déconcertés, pour peu que nous n'ayons pas la mémoire trop courte. Or je pense que la stagnation dramatique de l'économie occidentale et la montée du chômage en résultant sont principalement le fruit de l'incertitude qui frappe les chefs d'entreprises et aussi les membres de Gouvernements, incertitude à quoi contribuent à la fois les variations dogmatiques et les variations des cours des changes avec tous leurs effets pervers. Il en résulte des anticipations contradictoires qui ont à mes yeux une large part de responsabilité dans le désarroi du monde occidental, désarroi qui risque d'avoir des conséquences politiques graves en Europe.

Quel système monétaire mettre en place ? Il ne m'appartient pas d'en imaginer un et de le décrire ici. Dans mon esprit ce ne doit pas être l'étalon-or. Je suis bien conscient aussi que, compte tenu des répercussions politiques économiques nationales dans ce domaine, on ne peut espérer que les changes soient éternellement fixes. Les changes sont nécessairement ajustables. L'ajustement peut en être opéré de diverses manières. Un des procédés d'ajustement possible est un flottement contrôlé. C'est-à-dire ce que les dogmatiques ont appelé un flottement « impur », le flottement libre étant « pur ». Ce qualificatif d'« impur », évidemment péjoratif, est significatif d'un état d'esprit. Quant à moi je prétends que le flottement impur, le flottement contrôlé, est le bon flotte-

ment. Je pense que ce flottement contrôlé, ou encore des ajustements périodiques, impliquent des accords entre les grandes monnaies de notre monde multipolaire, où le dollar des Etats-Unis tient évidemment une place majeure. Je pense à des accords du type de celui dont l'Europe donne l'exemple avec le système monétaire européen, qui ne fonctionne pas si mal et qui nous a procuré une petite zone de relative stabilité des changes en Europe, face aux grands mouvements du dollar. C'est dans cette direction qu'à mon avis on doit chercher. Mais étant donné le caractère dominant de l'économie américaine et le rôle éminent du dollar dans le système monétaire international, les Européens que nous sommes ne pouvons rien faire tant que persistera une politique américaine qui exclut toute intervention des Etats-Unis sur le marché des changes.

Je voudrais maintenant faire deux observations sur le très intéressant exposé de M. Richard Cooper. Il nous a dit qu'autrefois le parti républicain était protectionniste et le parti démocrate plutôt libre échangiste, mais que depuis le Président Hoover cette alternance doctrinale a disparu, que tous les Présidents qu'ils soient démocrates ou républicains ont été partisans du libre échange, en dépit des fortes pressions internes qui s'exercent, aux Etats-Unis comme ailleurs et peut-être même plus qu'ailleurs, pour obtenir une certaine protection.

Cela n'est pas surprenant pour peu qu'on prenne une vue historique des choses. Les pays qui se sont trouvés avoir une grande supériorité technologique ont toujours été libre-échangistes. L'Angleterre l'est devenue de 1840 à 1860, précisément lorsqu'elle était le pays industriel le plus puissant du monde. Les Etats-Unis ont été plus souvent protectionnistes que libre-échangistes au XIX<sup>e</sup> siècle, parce qu'ils avaient à construire leur économie face à l'industrie anglaise. Si au lendemain de la Première Guerre mondiale ils sont devenus davantage partisans du libre-échange c'est en raison d'une supériorité qui s'affirmait de plus en plus. A partir de 1965 environ leur supériorité technique a relativement diminué, car l'Europe, grâce dans une large mesure au Plan Marshall et à des transferts de techniques américaines, a fait un remarquable rétablissement, égalant presque les Etats-Unis. Dans le même temps le Japon a fait de prodigieux progrès de productivité. La logique aurait voulu que les Etats-Unis redevenissent alors plus protectionnistes. Ce ne fut pas le cas, mais ils ont laissé déprécier leur monnaie, or la dépréciation monétaire constitue une sorte d'ersatz provisoire à une politique protectionniste.

Il est vraisemblable qu'au cours des années qui viennent les Etats-Unis vont reconquérir leur supériorité technique, sinon à l'égard du Japon, du moins à l'égard de l'Europe et de la plupart des autres pays ; par conséquent nous avons lieu de penser qu'effectivement ils resteront libre-échangistes.

Ma deuxième remarque concerne les motivations du protectionnisme. M. Richard Cooper en a énoncé trois. Je suis certes partisan d'un

développement du commerce mondial, mais aussi d'un certain protectionnisme. Et je le dis sans m'en excuser comme si c'était là une pensée honteuse ! Or ma motivation n'est aucune des trois que M. Richard Cooper a indiquées. Elle est très simple. Elle consiste à penser qu'un pays peut et doit avoir des préférences de structures ; autrement dit il est en droit de vouloir protéger certains secteurs pour des raisons qui ne sont pas la productivité ou le niveau de vie, mais sont néanmoins très profondes. Un pays peut légitimement vouloir conserver une agriculture et par-là des paysans, ce qui est un facteur démocratique d'équilibre. Il peut vouloir développer des industries dans certains domaines de pointe, et peut-être pas dans d'autres. C'est un choix. C'est un choix économique et aussi un choix de société. Il peut, par souci d'aménagement de son territoire, vouloir maintenir certaines activités qui mourraient si on les laissait exposées à une concurrence étrangère sans frein, lorsque dans certaines régions il ne paraît pas possible de faire autre chose.

A mes yeux ces préoccupations sont tout à fait respectables. Quand les Gouvernements prennent des mesures protectionnistes, on a tendance à dire qu'ils font montre de faiblesse, voire de démagogie ; or, selon moi, ce n'est pas l'essentiel dans mon esprit, qu'il y a aussi des activités non certaine structure économique, déterminant une certaine structure sociale, déterminant un certain type de relations humaines. Et j'ajoute, mais ce n'est pas l'essentiel dans mon esprit, qu'il y a aussi des activités, non pas seulement industrielles, l'agriculture en fait partie, ainsi que certains services, qu'on a de bonnes raisons de conserver pour des raisons d'indépendance nationale.

Franchement je ne vois pas pourquoi on trouve légitimes des politiques d'intervention destinées à développer par des subventions ou des prêts telle ou telle industrie, ou activité agricole et notamment les industries nouvelles, qui faute d'expérience ne peuvent naître et grandir si elles ne sont pas aidées pendant un certain temps ; et pourquoi dans le même temps on jette l'opprobre sur les droits de douane, qui constituent le procédé le plus respectueux qui soit des lois du marché. Car en établissant un droit de douane on majore certes des prix à l'importation, mais on laisse le marché fonctionner librement à l'intérieur du territoire douanier, qu'il soit celui d'un Etat ou d'un ensemble d'Etats comme la CEE. Pour ma part je suis partisan d'un protectionnisme européen. En vérité le refus du recours aux vieux droits de douane conduit actuellement à de multiples interventions bureaucratiques sous forme de subventions, d'obstacles quantitatifs aux importations, de réglementation de prix intérieurs. Le refus systématique du recours aux droits de douane rend dans beaucoup de cas impossible pratiquement, politiquement et socialement, de laisser jouer librement le marché.

Un mot encore — et j'en aurai terminé — à propos des subventions à l'exportation. Là je vous rejoins, non pas pour la raison qui est sans doute la vôtre, à savoir qu'elles faussent la concurrence internationale, car je crois que la concurrence internationale est faussée de bien d'autres

manières : par les variations aberrantes des cours des changes, par les monopoles technologiques, par l'expérience de certaines entreprises, ou encore par les réseaux de distribution. Ainsi la concurrence internationale dans la vente des automobiles dépend de ce que les entreprises étrangères réussissent ou non à mettre la main sur un réseau de distribution existant. Que la concurrence soit faussée par des subventions à l'exportation n'est qu'un élément parmi d'autres. Néanmoins je suis contre ces aides à l'exportation parce que je trouve absurde que les contribuables subventionnent des consommateurs étrangers. Pourquoi aider des entreprises à exporter plutôt qu'à vendre sur le marché intérieur ? A la limite, on pourrait imaginer que deux Etats subventionnant à force leurs exportations, plus rien de leur production ne serait consommé chez eux, tout l'étant chez le voisin et réciproquement ! Ce serait absurde ! Et cela aux dépens des contribuables, qui seraient partiellement substitués aux consommateurs dans la prise en charge des coûts de production.