

CONFIDENTIELETAT DE LA POLITIQUE COMMERCIALE
AMERICAINE

Résumé de l'exposé de Me R. Herzstein, avocat-conseil
de l'Ambassade de Suisse à Washington, le 23 juin 1971

Après deux ans de flottement, la politique commerciale américaine entre enfin dans une phase plus dynamique.

1. L'attitude du Congrès

Alors que le roidissement protectionniste du 91ème Congrès dans la seconde moitié de 1970 partait avant tout d'un instinctif mouvement d'humeur face à la carence de l'Administration et à la dégradation de la conjoncture, l'attitude, aujourd'hui, du 92ème Congrès s'appuie sur une analyse plus élaborée : il se prépare intellectuellement, ainsi qu'en témoigne par exemple la mise sur pied du sous-comité présidé par le Sénateur Ribicoff. Les membres influents du Congrès portent un intérêt actif et croissant aux problèmes de politique commerciale en même temps qu'ils manifestent une hostilité déclarée à l'égard de l'Administration, et du State Department notamment, auxquels ils adressent en effet un reproche fondamental : celui d'avoir, trop longtemps et trop systématiquement, subordonné les intérêts économiques concrets du pays à des considérations d'ordre purement politique. La conjoncture les ayant surtout sensibilisés aux problèmes intérieurs ces derniers temps, ils prêtent une oreille de plus en plus sympathique aux récriminations et aux thèses de l'ALF-CIO comme aux doléances toujours plus nombreuses de branches se disant menacées dans leur existence par la concurrence étrangère : d'où l'animosité grandissante qu'ils éprouvent contre le Japon et la CEE, sources de tous les maux, selon nombre d'entre eux.

2. L'attitude de l'Administration

On sent tout d'abord, de la part du Président Nixon, une brusque prise de conscience de l'importance proprement politique que revêtent

les questions économiques et commerciales, au point même que certains lui prêtent - vu la position centrale que prend la personne de Peter Peterson, Directeur exécutif du "Council on international economic Policy" - l'intention d'en faire un thème majeur de sa prochaine plate-forme électorale; c'est là un revirement en soi très salubre, mais néanmoins paradoxal si l'on songe que la carence de l'Administration Nixon a été pour une large part à l'origine de la situation actuelle.

Les développements au sein du Congrès décrits ci-dessus trouvent un reflet, tempéré certes, dans les nouvelles conceptions qui émergent peu à peu de la réflexion à laquelle se livrent depuis un certain temps les milieux de l'Administration. On peut schématiquement dire que "l'ère de l'Oncle Sam", inconsidérément généreux pour une Europe devant être reconstruite, prend fin et que l'image d'un autre Américain se dessine à l'horizon, celle du "Yankee trader" dur à la détente mais respectueux de la légalité. En d'autres termes : les États-Unis pensent de plus en plus que l'heure est venue, pour leurs principaux partenaires, notamment pour le Japon et la CEE, de la stricte réciprocité et de l'observation scrupuleuse des règles existantes ou de règles nouvelles à convenir. Face à leurs difficultés et à leurs responsabilités militaires, les Américains attendent de leurs partenaires une attitude compréhensive et empreinte de coopération. Ils ne sauraient admettre que, parvenu au rang de grandes puissances économiques, le Japon et la CEE se forment des politiques commerciales protégeant artificiellement leurs marchés tout en continuant d'exiger des États-Unis une politique libérale. A cet égard, le récent message du Président Nixon sur la politique économique et commerciale des États-Unis contient un passage révélateur, rappelant que le libéralisme américain ne saurait aller sans contreparties. L'idée même d'un prix économique à payer en échange de progrès politiques sur le continent européen a perdu le caractère d'article de foi qu'il a eu pendant les deux dernières décennies. L'opinion domine aujourd'hui que les problèmes économiques et commerciaux doivent être envisagés, traités et résolus "on their own merits".

Ce sont en effet la politique agricole commune de la CEE et les restrictions à l'importation pratiquées par le Japon - et non pas l'inflation comme on l'affirme trop volontiers et qui d'ailleurs se manifeste partout - qui expliquent que les Etats-Unis voient diminuer depuis quelques années leur part sur les marchés de leurs partenaires industrialisés et sur les marchés tiers qu'ils ont en commun. C'est ainsi que les milieux de l'Administration sont soucieux, d'une part, d'obtenir du Japon qu'il fasse quelque chose pour réduire à des proportions plus raisonnables le surplus de sa balance commerciale envers les USA et, de l'autre, d'amener la CEE à repenser le problème des échanges agricoles pour éviter de voir les milieux agricoles américains, traditionnellement libre-échangistes, basculer dans le camp protectionniste, ainsi que l'ont fait déjà l'an dernier les milieux syndicaux (ALF-CIO). Un tel changement de camp des milieux agricoles romprait définitivement l'équilibre au profit des protectionnistes.

3. Soucis majeurs et tendances dominantes prévisibles à court terme

L'analyse ci-dessus permet de prévoir que l'Administration fera porter l'essentiel de ses efforts sur quatre points principaux :

- a) Elle s'appliquera à vaincre ce qui reste du protectionnisme japonais, et peut-être le moment le plus aigu de la crise dans les relations USA-Japon à cet égard est-il déjà passé : il semble en effet que le Japon a pris conscience de la nécessité où il était de faire un geste apaisant, témoignant de sa bonne volonté (le Gouvernement japonais a récemment décidé de proposer au Conseil du Tarif un abaissement linéaire et autonome des droits de douane de 10 % encore avant la fin de l'année, ce qui revient à une quasi-réévaluation du yen, que certains milieux américains réclamaient depuis un certain temps).

717

*caj de Enjabe -
circul abe de. Pour faire suite!*

- b) Elle continuera à faire pression à Bruxelles pour que la CEE revoie sa politique agricole de manière à corriger les effets discriminatoires qu'elle entraîne sur le plan des échanges. A cet égard, il semble que la crise entre les Etats-Unis et la CEE n'ait pas encore atteint son point culminant et il faut s'attendre à un affrontement d'autant plus sérieux que les négociations d'adhésion de la Grande-Bretagne viennent d'aboutir.
- c) Elle maintiendra son opposition de principe aux accords préférentiels conclus par la CEE avec un certain nombre de pays en développement de Méditerranée et d'Afrique.
- d) Elle travaillera à rendre l'économie américaine plus compétitive. Les milieux d'affaires américains en effet, impressionnés par les succès du "management" japonais, demandent à l'Administration de les appuyer dans leurs efforts pour faire face à la concurrence nipponne. Pour donner suite à ce vœu, on peut penser, outre aux mesures fiscales et aux aides financières, à un assouplissement des réglementations anti-trust, qui rendra plus facile un élargissement des dimensions des entreprises américaines, et à une stimulation par le Gouvernement des investissements dans le domaine de la recherche industrielle.

Parallèlement, on peut raisonnablement s'attendre que divers efforts seront entrepris par des milieux intéressés pour :

- relancer la concertation multilatérale et aboutir, au sein de l'OCDE et/ou du GATT, à une meilleure coordination des politiques économiques, commerciales et monétaires;
- rendre plus stricte l'application de la législation anti-dumping;
- opposer aux maisons étrangères établies sur sol américain des dispositions anti-trust plus rigoureuses;

- 5 -

- élargir les pouvoirs de rétorsion dont dispose l'Administration;
 - recourir davantage à l'article XII du GATT pour fonder l'imposition de restrictions quantitatives motivées par des difficultés de balance des paiements;
 - multiplier les accords stipulant, de la part des partenaires des Etats-Unis, l'engagement de restreindre "volontairement" certaines de leurs exportations;
 - négocier la réduction des dépenses militaires américaines à l'étranger;
 - comprimer l'aide accordée à l'étranger;
 - donner suite aux plaintes émises par l'ALF-CIO quant à la politique d'investissement des entreprises américaines transnationales, dont l'un des effets principaux est d'exporter des possibilités de travail, et quant à l'exportation de "know-how" technologique; examiner les recommandations en neuf points publiés à cet égard à la mi-mai par l'ALF-CIO;
 - stimuler les échanges avec l'Est, Chine communiste incluse.
- Escape clause... By American... 1970.*

4. Système généralisé des préférences

Peter Peterson et son staff (lequel va augmentant rapidement) travaillent activement à la mise au point de la législation relative à l'octroi de préférences généralisées aux pays en développement. Il n'est cependant pas certain que lorsque le Bill sera prêt dans tous ses détails (réconciliation de la contradiction existant entre le "burden sharing" et le principe de l'auto-élection notamment), le moment sera venu de le soumettre au Congrès; aussi longtemps en effet que la situation sur le plan de la politique commerciale générale ne se sera pas substantiellement détendue, l'Administration pourra craindre de voir attacher un "rider" protectionniste à ce

Bill. On peut donc penser que cette législation n'a guère de chances d'entrer en vigueur le 1er janvier 1972.

5. Contentieux USA - Japon

L'espoir existe toujours, du côté de l'Administration américaine, de s'entendre avec le Japon sur un règlement négocié à l'amiable du problème des textiles. Les conversations avec Formose ont abouti en substance; celles avec Hong Kong sont en bonne voie; reste la Corée du Sud, qui fait encore des difficultés. Cela étant, on n'exclut pas la possibilité d'un voyage de l'Ambassadeur Kennedy au Japon avec mission de reprendre les contacts intergouvernementaux pour tenter d'aboutir à une solution négociée.

Le récent retour d'Okinawa au Japon lève une hypothèque qui grevait lourdement les relations entre les Etats-Unis et le Japon. C'est là un geste très important dans l'esprit des Japonais et les Etats-Unis se sont de la sorte constitué un capital non négligeable de "good will"; bien qu'aucun "junctim" n'ait jamais été formulé entre l'affaire d'Okinawa et celle des textiles, il est probable que la seconde progressera mieux maintenant que la première est résolue. (L'accord sur la reddition d'Okinawa doit être approuvé encore par le Sénat américain, mais on ne prévoit pas de difficultés de ce côté-là.)

Relativement au régime douanier d'Okinawa, il est prévu en marge de l'accord de reddition une seule exception au principe général qui veut que l'île soit désormais régulièrement englobée dans le cordon douanier nippon: pour éviter une hausse trop brutale des droits de douane, le Gouvernement japonais aménagera, de manière transitoire, son tarif pour ce qui est des importations de manières premières dont ont besoin les entreprises américaines établies dans l'île pour s'y maintenir. La Diète japonaise a déjà voté une loi donnant compétence aux autorités douanières à cet effet.

6. Chaussures

A la suite du rapport de la Commission du Tarif, le Président Nixon devra, en consultation sans doute avec Peterson, décider lui-même des mesures à prendre, cas échéant, pour protéger l'industrie des chaussures. Les Etats-Unis sont en négociation avec l'Italie et s'y engagent aussi avec l'Espagne, en vue d'arriver avec ces pays à des arrangements sur des limitations volontaires de leurs exportations. Au cas où ces négociations échoueraient, le recours à la clause de sauvegarde paraît inévitable. On pense néanmoins que les produits suisses seront au bénéfice d'une exception.

7. Intégration européenne

L'attitude américaine face à l'intégration européenne en général et à la politique suivie par les non candidats à l'adhésion, dont la Suisse, en particulier, n'a pas encore été vraiment élaborée, notamment en ce qui concerne les options contenues dans le récent Rapport de la Commission sur les non candidats (statu quo pendant deux ans; zone de libre-échange limitée aux produits industriels).

Ce que peuvent dire des gens comme David Kennedy (dans un sens approbateur) et Samuels (dans un sens critique) quant à la politique de la Suisse dans ce contexte, ne reflète que des opinions individuelles et non pas une ligne politique ferme.

Ce qui d'avance est certain, c'est que les Etats-Unis insisteront sur un principe fondamental, à savoir : le respect, dans tout arrangement, des dispositions de l'Article XXIV du GATT. (On décèle une légère contradiction entre ce souci de voir l'Accord général maintenu comme "table de la loi" d'une part, et de l'autre l'attitude américaine qui tend, ces temps-ci, à donner la préférence

- 8 -

à l'OCDE comme forum de discussions. Me Herzstein pense qu'en réalité les Etats-Unis continuent de compter sur le GATT, mais que, Peterson n'étant pas encore prêt à faire son entrée en scène, il convient de gagner du temps en amorçant un débat général et "non committal" à l'OCDE, faute de mieux. La mission confiée à l'Ambassadeur Kennedy partirait d'ailleurs d'un souci analogue.)

Autre quasi-certitude : bien que le respect intégral de l'article XXIV de l'Accord général implique que tout accord instituant une union douanière ou une zone de libre-échange doit couvrir l'essentiel des échanges et par conséquent inclure les produits agricoles, on peut penser que les Etats-Unis ne feront, en l'occurrence, pas opposition à une zone de libre-échange limitée aux seuls produits industriels, telle que la propose la Commission pour les neutres non candidats : les USA ont en effet intérêt à ne pas voir la politique agricole commune de la CEE s'étendre à l'ensemble de l'Europe occidentale, vu les difficultés qu'elle cause déjà à leurs exportations de produits agricoles.

He - 25.6.1971

Copie à : Dir. Jolles
 Ambassadeurs Probst, Languetin, Rothenbuhler, Weitnauer
 Ministre Gelzer
 MM. Bosshard (Vorort)
 Retornaz (PH)
 Kocher (Ebauches SA)
 Ja, D, To, Stae, Krl, Bm, Br, Ve, Ri, He
 Bureau de l'intégration
 Ambassade Washington, Tokio,
 Mission Bruxelles
 Délégation suisse, Genève