**Ce texte vous permet de faire un essai de ProLexis grandeur nature ; vous permettant ainsi de découvrir toute sa puissance d'analyse et la pertinence de ses corrections.**

CHAPITRE 1

Pour une stratégie/de " concurrence

dans l'interdépendance " :

vue d'ensemble et recommandations

[test]

Le nouveau Gouvernement et le nouveau Congrès qui entrent en fonction au début de 1989 seront immédiatement confrontés à un ensemble de défis internationaux majeurs. Ils devront faire face à un déficit des paiements courants qui reste bien supérieur à 100 milliards de dollars, et qui, selon toute vraisemblance, ne s'abaissera jamais bien en dessous de ce chiffre tant que les politiques économiques et des taux de change resteront ce qu'ils sont aujourd'hui. Pendant le prochain mandat présidentiel, ils devront attirer plusieurs centaines de milliards de dollars de financements extérieurs additionnels, aux fins de combler ces déficits, même s'ils s'avéraient capables de faire entrer l'économie dans une phase de transition qui conduirait à un déficit externe supportable. Ils seront le premier Gouvernement et le premier Congrès en plus de quatre-vingt ans à gouverner des Etats-Unis devenus débiteurs nets vis-à-vis du reste du monde et qui, au surplus, sont pour la première fois dans l'histoire moderne les plus grands débiteurs au monde, affligés qu'ils sont d'une dette extérieure nette qui pourrait atteindre le trillion de dollars au début des années 1990 en l'absence d'une action corrective appropriée. La capacité des Etats-Unis à maintenir leur position concurrentielle dans l'économie mondiale et à conserver leur leadership sera de plus en plus mise en doute et sera un objet de préoccupation croissante tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger.

Le nouveau Gouvernement aura à décider s'il convient de poursuivre, d'abandonner ou, au contraire, d'accélérer les efforts consentis par les principales économies du monde pendant les trois dernières années pour parvenir à une gestion plus active des taux de change et à une meilleure coordination des politiques nationales dont avait, par exemple, témoigné l'accord du Plaza de septembre 1985 et les accords du Louvre de février 1987. Il devra éviter une chute abrupte du dollar comme ce fut le cas en 1987 (et en 1978) qui relancerait la hausse des prix et des taux d'intérêt. Mais il devra aussi parer à un redressement prématuré de la devise américaine, comme ce fut le cas en 1988, qui aurait pour résultats une nouvelle détérioration de la balance des paiements courants et l'accroissement du risque d'un futur effondrement tant de la devise américaine que de l'économie.

Le nouveau Gouvernement aura aussi à faire face à de nombreux problèmes de politique commerciale. Devrait-il accélérer la réduction du déficit commercial et protéger les industries et les emplois américains en restreignant les importations, du moins pour celles en provenance des) pays aux pratiques commerciales " déloyales " ? Devrait-il mettre en place une aide fédérale directe aux exportations destinée à leur donner un coup de fouet ? Comment peut-il renforcer la position concurrentielle de l'Amérique notamment dans les secteurs de haute technologie ?

Le Congrès et les principaux groupes d'intérêts - notamment l'agriculture, les affaires et les syndicats - chercheront très rapidement des signes permettant de savoir " si l'on peut faire confiance au nouveau Gouvernement pour défendre les intérêts américains ". Ils surveilleront de près la façon dont il met en pratique les nombreuses stipulations de l'Omnibus Trade and Competitiveness Act " d'août 1988. Des décisions devront être prises sans délai au sujet d'un grand nombre de problèmes que posent des secteurs comme l'agriculture et l'aviation, en passant par les semi-conducteurs, l'acier et le textile.

Un certain nombre de questions financières internationales spécifiques constitue un troisième ensemble de défis adressés au nouveau Gouvernement. La dette du tiers monde dépasse aujourd'hui 1,2 billions de dollars et continue à entraver la croissance mondiale, à faire peser la menace d'une crise financière et à remettre en cause la stabilité politique de nombreux pays en Amérique latine et ailleurs. Une pression croissante s'exerce sur quelques uns des principaux alliés de l'Amérique pour qu'ils assument une plus grosse part des coûts du maintien de la paix et de la prospérité mondiales. Dans le contexte global ainsi crée, des décisions importantes doivent être prises quant aux rôles respectifs de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque interaméricaine de développement (BID). Il faut aussi déterminer ce que sera, à l'avenir, le montant des contributions financières des Etats-Unis à ces institutions.

Sous-jacentes à ces questions pressantes apparaissent des questions fondamentales portant sur le rôle des Etats-Unis dans l'économie mondiale des années 1990. L'Amérique est devenue de plus en plus dépendante d'événements prenant place à l'extérieur de ses frontières. Sa capacité antérieure à dominer l'économie mondiale s'est érodée alors que d'autres pays voyaient croître la leur en ce domaine. Pris isolément, les Etats-Unis demeurent cependant, et de loin, la nation la plus puissante, disposant encore des moyens d'action de nature à lui permettre de faire respecter ses intérêts économiques et d'exercer un rôle central dans la détermination du cours que prendra l'économie mondiale. L'Amérique ne peut pas plus dominer qu'elle ne peut abdiquer, mais elle doit définir une nouvelle conception de son leadership qui soit cohérente avec ses besoins actuels la puissance qu'elle représente dans le monde 1.

Le reste du monde observera de près les décisions américaines sur tous ces points, sachant que tous les gouvernements nouvellement élus des 20 dernières années (Nixon, Carter, Reagan) ont commencé leur mandat par des ruptures marquées d'avec les orientations suivies par leurs prédécesseurs. Les Etats-Unis maintiendront-ils une approche fondamentalement coopérative ou se tourneront-ils vers un certain " unilatéralisme ", qu'il s'agisse d'une nouvelle phase marquée par une certaine indifférence ou, à l'inverse, d'un mercantilisme agressif ? Les Etats-Unis vont-ils poursuivre une politique commerciale d'ouverture, se refermer sur eux-mêmes dans un cadre protectionniste, ou s'en tenir à une attitude intermédiaire ? S'emploieront-ils au succès d'un Uruguay round de négociations commerciales multilatérales, et s'efforceront-ils de mettre un terme à l'érosion de l'Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers (GATT) ? S'en tiendront-ils à une démarche fondamentalement bilatérale ou essaieront-ils de mener de front les deux démarches ? Comment réagiront-ils à l'accusation selon laquelle les " étrangers sont en train d'acheter l'Amérique " et qu'ils convient d'y mettre un terme ?

Ces défis économiques internationaux se traduisent par un ordre du jour d'une difficulté extrême pour le nouveau Gouvernement et le Congrès. La réduction du déficit budgétaire interne qui est au cœur de tout programme effectif de contraction du déficit extérieur semble être devenu un problème de politique intérieure insoluble. Coordonner les politiques nationales pour obtenir des résultats internationalement satisfaisants soulève de délicats problèmes de souveraineté dans chacun des pays concernés. Le Japon, la République fédérale d'Allemagne, et d'autres pays clés sont beaucoup moins pressés de réduire leurs excédents qu'ils n'étaient désireux de les accumuler. Il existe des divergences de vue marquées, tant à l'intérieur des Etats-Unis que dans le monde, sur la question de savoir comment les économies réagissent à telle ou telle modification particulière des politiques, et il y a désaccord sur quelques unes des variables clés comme le niveau correct des taux de change.

Par suite de l'absence apparente de menaces immédiates sur la prospérité actuelle des Etats-Unis, comme sur celle de la plupart des autres pays industriels, il sera peut-être difficile de trouver la détermination politique nécessaire à la mise en œuvre de changements substantiels dans la politique économique. Il est vrai que la situation de l'économie américaine apparaissait bonne à l'approche de 1989. L'expansion la plus longue en période de paix continuait. Le chômage approchait de son plus bas niveau en 15 ans. L'inflation restait relativement contenue et les prix du pétrole baissaient à nouveau. Les exportations s'envolaient. Le déficit commercial avait commencé à se réduire. Le dollar, loin de s'effondrer, s'était apprécié pendant la plus grande partie de 1988.

L'urgence d'une action de politique économique

La prospérité actuelle, toutefois, est bâtie sur des fondations fragiles 1. Elle repose dans un très large mesure sur l'emprunt, que celui-ci soit gagé sur le cours futur de l'économie américaine, ou qu'il fasse appel au reste du monde. En particulier, la position financière extérieure des Etats-Unis représente une menace énorme pour la prospérité future, tant à court, qu'à plus long terme.

Étant donné les politiques économiques et les taux de change actuels, le déficit des paiements pourra-t-il jamais descendre bien au-dessous de 100 milliards de dollars ? Aucune analyse sérieuse ne le laisse prévoir. Ce dernier pourrait recommencer à se creuser à nouveau en 1990, ou même au cours de 1989. Sans une modification importante de la politique suivie, les Etats-Unis se retrouveraient indéfiniment dans l'obligation d'avoir à attirer, chaque mois, environ 10 milliards de dollars d'entrées nettes de capitaux en provenance du reste du monde. Leur dette extérieure nette continuerait à croître à une vitesse incroyable.

Si les investisseurs étrangers et les banques centrales étrangères cessent un jour de prêter des montants de ce genre aux Etats-Unis, reconnaissant par là même le caractère insoutenable de la situation, le dollar s'effondrera et les taux d'intérêt s'envoleront. Il pourrait en résulter une reprise d'une inflation à deux chiffres et d'une récession accentuée. Il se produirait alors une dislocation d'une ampleur inusitée au sein d'un système financier déjà très fragile. La distribution des revenus aux Etats-Unis s'en trouverait un peu plus déséquilibrée, les groupes les plus pauvres étant les plus frappés par l'inflation et les premiers à perdre leur emploi en cas de récession. Aucune politique budgétaire ou monétaire ne serait alors susceptible de résoudre la crise. Le résultat serait même pire si les étrangers devaient retirer une partie des 1,5 billions de dollars en actifs liquides qu'ils détiennent déjà aux Etats-Unis. Ces sorties de capitaux étrangers pourraient inciter les Américains à exproprier leurs capitaux, soit qu'ils anticipent ces sorties, soit qu'ils suivent le mouvement, ce qui ne ferait qu'ajouter au tumulte ambiant.

Ces risques ne sont pas théoriques ; les premières étapes de ce scénario et les événements internationaux qui s'ensuivirent ont déclenché l'effondrement du marché des obligations au début de 1987 et de celui des actions un peu plus tard la même année. Une intervention massive et rapide des Autorités monétaires mondiales s'imposa aux fins d'éviter un atterrissage brutal de l'économie. Les Etats-Unis se sont révélés capables d'attirer les capitaux nécessaires pour 1988 sans trop de difficultés, mais cela a peut-être été surtout le résultat du fait que le marché s'est rendu compte que les principales banques centrales prendraient toutes les mesures qui se révéleraient nécessaires pour soutenir le dollar pendant une année d'élection présidentielle aux Etats-Unis, période où personne ne s'attend à des mesures d'ajustement sérieuses de la part des responsables nationaux.

Les risques sont aujourd'hui plus sérieux que pendant n'importe quelle période récente. Les étrangers ont prêté 700 milliards de dollars aux Etats-Unis sur les six dernières années et leur soif d'actifs américains supplémentaires pourrait se tarir à n'importe quel moment - notamment si l'amélioration du déficit commercial devait cesser. Toutefois, l'économie américaine étant proche du plein emploi et la demande intérieure en croissance rapide, la poursuite de la réduction du déficit commercial à un rythme qui ressemblerait, même de loin, au rythme actuel, générerait une forte pression sur les ressources et déclencherait une accélération marquée de l'inflation de nature à donner le signal d'une perte de confiance. Il apparaît donc qu'une chute prononcée du dollar devient maintenant tout à fait possible, que le déficit commercial continue ou non à se creuser, à moins que la progression de la demande interne ne ralentisse simultanément.

Des craintes se faisant déjà sentir au sujet d'une reprise de l'inflation, une chute du dollar de cette ampleur serait de nature à provoquer un rapide accroissement des prix et un ajustement à la hausse non moins rapide des taux d'intérêt par les intervenants sur les marchés. La Réserve fédérale (FED) serait alors dans l'obligation de resserrer la politique monétaire pour contrer la pression inflationniste, induisant une hausse des taux d'intérêt réels susceptibles de mettre l'économie en récession. Une telle combinaison de taux d'intérêts plus élevés et de retournement de la conjoncture déclencherait un surplus de faillites à l'intérieur du pays et créerait le risque de défauts de paiement à l'étranger.

Ou bien, au lieu d'exploser sur une courte période la perte de confiance à l'étranger pourrait enfler progressivement avec le temps, dans la mesure où des déficits commerciaux importants persisteraient et où le ratio de la dette extérieure américaine aux exportations et au PNB continuerait à augmenter. En ce cas, les taux d'intérêt devraient rester à un haut niveau pour attirer les capitaux étrangers et éviter les retraits. La croissance ralentirait. L'investissement serait découragé. La productivité en pâtirait. On pourrait s'attendre à de fortes perturbations périodiques des marchés comme en 1987. Une part croissante du revenu national devrait alors être soustraite aux emplois internes pour être consacré au service d'une dette extérieure croissante.

Mais l'éclatement de la crise ne pourrait être repoussé éternellement dans le temps. Elle pourrait, en fait, se produire dans un contexte économique bien moins favorable. Si l'expansion s'était déjà ralentie, une hausse marquée des taux d'intérêt serait beaucoup plus douloureuse. La nécessité de resserrer la politique budgétaire et fiscale se ferait sentir à un moment beaucoup moins propice. Le temps d'une action correctrice forte pourrait survenir longtemps après la fin de la période d'état de grâce " du nouveau Gouvernement, rendant beaucoup plus difficile l'élaboration d'une réponse politiquement efficace.

Politiquement, il semblerait également bien préférable pour le Président d'adopter une démarche préventive tôt au début de son mandat pour traiter les principaux problèmes hérités du Gouvernement précédent, plutôt que d'être forcé de réagir à une crise ouverte plus tard. Le Président Reagan accepta la profonde récession de 1982 pour éteindre l'inflation rapide dont il avait hérité et en 1984, lorsque l'heure de la réélection arriva, sa popularité politique aussi bien que la croissance économique étaient en plein essor.... Par contraste, le Président Carter avait essayé de prolonger l'expansion dans un contexte d'inflation croissante et de déficits externes, et avait été ainsi mis dans l'obligation de rechercher un ajustement au plus mauvais moment possible - juste avant sa réélection.

Tant pour des raisons économiques que politiques, il serait extrêmement risqué pour le nouveau Gouvernement d'essayer de gérer au jour le jour quatre années supplémentaires d'emprunts massifs au reste du monde. Un des objectifs centraux de sa politique économique devrait, par conséquent, être l'élimination du déficit des paiements courants durant son premier mandat, le réduisant à un rythme annuel moyen d'environ 35 milliards de dollars depuis son niveau présumé de 1300 à 140 milliards de dollars pour 1988 1. L'adoption, le plus tôt possible, d'un programme crédible pour réaliser cet objectif ambitieux, est essentielle pour éviter une crise (tôt ou tard), pour assurer la confiance des marchés dans le dollar, pour attirer le financement important nécessaire pendant la longue période d'ajustement, et pour fournir un fondement solide à une politique commerciale raisonnable, une réponse adéquate à la question de la dette du tiers monde, et autres objectifs clés de la politique américaine.

Un programme crédible d'élimination du déficit externe, tout en maintenant la croissance économique et la stabilité financière, doit comprendre trois composantes. Au cœur de l'effort à fournir il y a des modifications importantes de la politique macroéconomique des Etats-Unis et des mesures macroéconomiques complémentaires dans les principaux pays à excédents (principalement le Japon et l'Allemagne fédérale, mais aussi plusieurs plus petits pays européens, Taïwan et la Corée) pour maintenir la croissance de leurs marchés nationaux parallèlement à des modifications supplémentaires des taux de change. Une politique commerciale agressive est essentielle pour promouvoir les exportations américaines, ouvrir des marchés à l'étranger et lutter contre les puissantes pressions intérieures en faveur de plus de protection contre les importations. Ces pressions mineraient l'effort entrepris pour donner un coup de fouet à la compétitivité américaine. Des stratégies plus effectives sont nécessaires pour résoudre la crise de l'endettement du tiers monde afin de restaurer la croissance et étendre les marchés dans ces pays, principalement en utilisant les institutions financières internationales de façons plus ambitieuses et innovatrices.

Éliminer les déficits jumeaux

De façon à éliminer leur déficit externe sur les quatre prochaines années, les Etats-Unis doivent réorienter leur économie vers l'exportation et l'investissement privé (pour donner un coup d'accélérateur à la capacité d'exportation et à la productivité globale) et décourager la consommation et les dépenses gouvernementales. Les exportations ont crû à des taux annuels de l'ordre de 20 à 30 % depuis la mi-1987, principalement du fait de la chute accentuée du dollar depuis le début 1985. Cela témoigne d'une restauration impressionnante de la compétitivité américaine sur les marchés mondiaux. Les Etats-Unis devraient ainsi être en mesure d'obtenir une croissance tirée par les exportations dans les premières années 1990 comme ce fut le cas à la fin des années 1970. La croissance annuelle totale de la demande interne doit être contenue aux environs de 1 % à 1,5 % au dessous de la croissance du produit potentiel (environ 2,5 % par an) pour rendre possible un transfert de ressources de l'ampleur voulue qui puisse être consacré à l'amélioration de la balance commerciale.

Le seul moyen assuré et constructif d'obtenir ces résultats est pour les Etats-Unis d'éliminer le déficit fédéral structurel (environ 150 milliards de dollars) durant les quatre ans du mandat présidentiel. Le schéma de réduction du déficit public mis en place par la loi Gramm-Rudman-Hollings pose déjà les bases d'un, e telle évolution, rendant obligatoires des réductions cumulatives annuelles du déficit d'environ 36 milliards de dollars, qui ramèneraient ce dernier à zéro pour l'année fiscale 1993 (finissant en septembre 1993). Le nouveau Président et le nouveau Congrès devraient se conformer à cette prescription en adoptant rapidement un panier équilibré de mesures de coupes dans les programmes gouvernementaux et d'augmentations d'impôts, destinés à ralentir la croissance des dépenses publiques et de la consommation privée dont l'apparition graduelle, pendant la période d'ajustement, est inévitable.

En mettant un terme au mouvement de désépargne gouvernementale dû au déficit budgétaire, un tel programme permettrait d'accroître l'épargne nationale. Il amortirait l'inflation et calmerait les craintes d'une nouvelle spirale inflationniste. Il réduirait le niveau des taux d'intérêt tant réels que nominaux, et ce, dans une proportion peut-être considérable. Il en résulterait un accroissement de l'investissement privé qui irait de pair avec un ralentissement, et à terme, un arrêt de l'accumulation de l'endettement externe. Un tel programme fournirait des bases solides à l'élimination du déficit externe et au renforcement de la confiance du marché dans la mesure où il libérerait des ressources pour l'exportation (en les soustrayant à la consommation nationale privée ou gouvernementale) et pousserait à une extension des capacités de production existantes pour produire les nouveaux biens et services destinés à l'exportation.

La croissance serait soutenue par l'amélioration régulière de la balance commerciale, par les progressions de l'investissement privé induites par la baisse des taux d'intérêt, et par l'expansion continue des composantes de la consommation sensibles aux taux d'intérêt. L'effondrement du dollar et le retour à une récession inflationniste qui constituent la menace essentielle pesant à court terme sur l'économie seraient écartées. La politique budgétaire redeviendrait un instrument flexible de politique conjoncturelle disponible pour réagir à de futurs ralentissements du rythme de l'activité. La probabilité d'obtenir à l'avenir des niveaux plus élevés de l'épargne nationale, de l'investissement privé et de la productivité, et partant d'une amélioration à long terme du niveau de vie, en serait nettement augmentée. Le coût principal de ce programme serait le fait qu'il ramènerait la croissance de la consommation à des taux très modestes pendant la période d'ajustement, après que des taux de l'ordre de 3 à 3,5 % l'an aient été observés au cours de la phase initiale d'expansion.

Des considérations purement nationales appellent aussi des mesures semblables de politique économique. L'économie a approché le plein emploi en 1988 à la suite de la création de 17 millions d'emplois depuis la profonde récession de 1982. Le renouveau de l'inflation et les niveaux plus élevés atteints par les taux d'intérêt sont devenus les principales préoccupations internes à court terme. Aucune théorie économique ne justifie l'existence de déficits budgétaires d'une ampleur proche de 3 % du PNB alors que l'économie est si près du plein emploi. Lorsqu'il s'appellera à la politique économique de 1989, le nouveau Gouvernement et le nouveau Congrès ne devraient se trouver confrontés à aucune contradiction entre les priorités nationales et internationales du pays.

Les objectifs à plus long terme de l'économie américaine vont dans le même sens. Le niveau de vie des Américains n'a crû que très modestement dans les quinze dernières années. D'autres pays, notamment le Japon et les nouveaux pays industrialisés (NIP) de l'Extrême Orient, rivalisent avec les Etats-Unis, ou même les dépassent dans la concurrence mondiale. La source sous-jacente de ces deux problèmes tient à la modestie du taux de croissance de la productivité américaine due elle-même au soutien insuffisant apporté à l'investissement productif par un taux d'épargne national bas et déclinant. La croissance des six dernières années n'a été rendue possible que par l'importation de 700 milliards de dollars de capitaux étrangers qui ont fait des Etats-Unis le principal débiteur mondial, et ont de plus en plus permis aux bailleurs de fonds extérieurs de prendre une hypothèque sur l'avenir du pays.

Une élévation très nette du niveau de l'épargne et de l'investissement interne apparaît donc essentielle non seulement pour des raisons structurelles de long terme mais aussi pour des raisons immédiates de court terme. Il n'y a pas de contradiction entre ces deux horizons temporels. La dimension internationale joue un rôle central dans les deux cas dans la mesure où les déficits commerciaux et une dépendance continue vis-à-vis du capital étranger seraient de nature à mettre en danger la capacité du pays à réaliser ses objectifs fondamentaux tant à court qu'à long terme.

Le poids des arguments avancés en faveur de l'adoption du programme d'élimination du déficit des paiements courants proposé ici est fortement renforcé par la nécessité d'éviter toute rechute dans le protectionnisme ainsi que toute détérioration supplémentaire du cadre des échanges internationaux. Si la contraction du déficit externe devait se stabiliser à 100 milliards de dollars ou au-dessus et surtout si jamais la détérioration du déficit devait reprendre, alors, la conclusion politique à en tirer serait que l'effort pour résoudre le problème en utilisant avant tout des mesures macroéconomiques aurait échoué. Les tenants de cette approche - l'ancien Secrétaire au Trésor James A. Baker III qui lança cette stratégie en 1985 dans une large mesure pour écarter la menace d'un protectionnisme galopant, les présidents successifs du Système fédéral de réserve, Paul Volcker et Alan Greenspan, les autorités d'autres pays clés et virtuellement tous les économistes du monde - en seraient discrédités. Et même si la vraie difficulté tenait à une incapacité à mettre effectivement en œuvre cette approche macroéconomiques, la stratégie dans son ensemble pourrait être abandonnée.

Compte tenu de l'absence d'alternatives concrètes, il pourrait s'ensuivre un retournement en force en faveur du protectionnisme. Une taxe sur les importations américaines deviendrait alors une possibilité distincte comme on l'a vu en 1971 dans des circonstances du même ordre mais bien moins graves. La plupart des pays étrangers ne manqueraient pas d'imiter les Etats-Unis et de se livrer à des représailles. L'organisation des échanges internationaux pourrait s'en trouver fatalement touchée. Aussi bien les Etats-Unis que leurs principaux partenaires commerciaux ont des raisons impérieuses de prendre des mesures pour réaliser la correction des déséquilibres actuels. Ces raisons tiennent non seulement à des considérations de politique commerciale mais aussi à la croissance et à la stabilité du système financier international.

Pour une politique commerciale très active

L'effort de nature macroéconomique consenti par les Etats-Unis devra être soutenu par des efforts de même nature consentis à l'étranger et qui sont décrits ci-dessous si l'on veut aboutir à un ajustement international complet. Toutefois, les Etats-Unis devraient aussi adopter un ensemble de mesures microéconomiques afin de tirer parti de la restauration de leur compétitivité en matière de prix, de réaliser des transferts de ressources au bénéfice du secteur interne de l'économie et de donner un élan suffisant à leur position concurrentielle à long terme.

De nombreuses firmes américaines ont été exclues du marché mondial au début des années 1980 du fait de la hausse de leurs prix à l'exportation qui était due à la surévaluation du dollar 1. Elles doivent aujourd'hui reprendre pied sur les marchés extérieurs, et ce problème de marketing ne trouvera de solution que dans le cadre d'une politique active de promotion des exportations. Un nouvel "Export Expansion and Removal of Disincentives Act" pourrait augmenter dans une proportion importante les possibilités de prêts directs et les programmes de garanties de l'Export-Import Bank et éliminer, ou du moins réduire nombre des contraintes que les Etats-Unis s'imposent à eux-mêmes sur leurs ventes à l'étranger.

La politique commerciale doit aussi s'assurer que les marchés étrangers restent ouverts aux exportations américaines et exercer une pression continue sur les autres pays pour les amener à réduire leurs propres barrières à l'importation. Un succès obtenu au cours des négociations de l'Uruguay Round, sur le principe de réductions multilatérales des tarifs douaniers, serait le moyen le plus efficace de redonner une impulsion mondiale à la libéralisation des échanges commerciaux, ouvrant de ce fait, des marchés à l'effort américain d'exportation. Pour contribuer à réaliser une libération maximale des échanges entre pays industriels, le nouveau gouvernement devrait proposer qu'ils éliminent tous les droits de douane sur leurs échanges industriels d'ici à l'an 2 000. En vue d'obtenir des concessions maximales, tant des pays industrialisés que des pays en voie de développement, les Etats-Unis devraient offrir de réduire leurs principales barrières tarifaires (y compris celles qui affectent l'agriculture et les textiles) sur une base de réciprocité totale.

Dans un contexte d'exportations en croissance rapide, de restauration de la compétitivité des prix américains et de politique macroéconomique tout entière orientée vers la promotion d'une croissance tirée par les exportations, ce serait une folie, de la part des Etats-Unis, de prendre des mesures protectionnistes qui induiraient des mesures de rétorsion à l'étranger. Alors que les excédents commerciaux des autres pays se contracteraient pour permettre l'amélioration de la balance commerciale américaine, toute nouvelle mesure américaine de contrôle - visant à restreindre les investissements directs de l'étranger aussi bien que les importations - encouragerait et justifierait, au pire moment pour les Etats-Unis, des mesures réciproques de la part des autres pays.

L'évolution actuelle de la politique européenne confère une urgence particulière à cette composante de la stratégie proposée. Les pays membres de la Communauté Européenne (EC) se sont fermement engagés à réaliser, d'ici à 1992, la mise en place du grand marché unifié interne à l'Europe, et progressent déjà dans cette direction. En augmentant la croissance du plus grand marché du monde, et en permettant le partage des responsabilités internationales avec un partenaire européen désormais renforcé, cette intégration intra-européenne pourrait avoir des conséquences positives majeures pour les Etats-Unis et le reste de l'économie mondiale.

A l'extérieur de la Communauté, toutefois, de nombreuses préoccupations se font jour. Les coûts d'ajustement de la libéralisation interne ne seront-ils pas répercutés sur les pays membres sous la forme de nouvelles barrières tarifaires externes et de discriminations (dont des mesures à l'encontre des entreprises extérieures à la Communauté) ? Les pressions dans ce sens pourraient être fortes dans la mesure où l'Europe, et plus particulièrement la République fédérale d'Allemagne, devront, dans le même temps, accepter une réduction considérable de leur excédent extérieur comme contribution ou réajustement mondial. Dans l'hypothèse où l'économie mondiale entrerait dans une phase récessive, à la suite de l'effondrement du dollar, ou pour toute autre raison, ces pressions seraient encore plus prononcées.

Les Etats-Unis ont donc un intérêt majeur à poursuivre des initiatives qui engagent l'Europe à l'extérieur, en même temps qu'elle poursuit son processus d'unification interne. L'initiative la plus importante est celle de l'Uruguay Round. Celui-ci vise à réduire les barrières tarifaires sur une base mondiale, et à définir de nouvelles règles destinées à régir le commerce agricole ainsi que d'autres domaines qui sont autant de pommes de discorde entre l'Europe et les Etats-Unis. En fait, il pourrait être souhaitable en ce qui concerne le Round, de viser à obtenir un résultat en deux étapes. En 1990, un premier train de mesures pourrait concerner les décisions à court terme, ainsi qu'un accord cadre portant sur la question agricole, accord dont s'inspirerait la législation agricole prévue aux Etats-Unis pour cette même année. La deuxième étape, en 1992, coïnciderait avec la date objectif des européens et maintiendrait une pression externe sur la Communauté pendant tout le temps que se déroulerait le processus interne d'union. A l'inverse, l'érection de nouvelles barrières par les Etats-Unis serait extrêmement risquée, car elle renforcerait les pressions protectionnistes européennes qui sont sans doute déjà formidables. De nouvelles tentatives américaines en vue de négocier des accords bilatéraux, ou régionaux, de libre-échange, sur le modèle du traité signé avec le Canada, pourraient ainsi inciter l'Europe à concentrer ses efforts sur un renforcement du " bloc " qu'elle a créé, plutôt que sur le développement de la coopération mondiale.

Les Etats-Unis devraient aussi modifier leur politique commerciale sur un certain nombre d'autres points. Ils devraient d'abord bannir tout recours futur aux accords de restriction dits " volontaires " (ARV) des importations. Ceux-ci permettent en effet aux concurrents étrangers des sociétés américaines de récolter des milliards de dollars de profits exceptionnels qui viennent en définitive renforcer leurs positions concurrentielles. Des formules moins nocives de restriction devraient être proposées (tarifs ou quotas adjugés aux enchères). Les Etats-Unis devraient améliorer substantiellement leur programme d'accompagnement du processus d'ajustement, surtout au bénéfice des ouvriers des industries frappées par la concurrence internationale. Ils devraient exiger de toutes les industries qui cherchent à alléger la concurrence des importations qu'elles se manifestent par le biais de procédures juridiques mises en place à cet effet, et qu'elles proposent un plan global d'ajustement structurel. Ces modifications seraient de nature à promouvoir la compétitivité de l'économie américaine, et devraient être adoptées, au premier chef, pour des raisons nationales. Néanmoins, elles pourraient aussi renforcer la position internationale de négociation des Etats-Unis, et augmenter les chances de succès de l'Uruguay Round.

Pour renforcer leur position économique internationale, les Etats-Unis devront également adopter un certain nombre de mesures microéconomiques dont le champ dépasse celui de la politique commerciale. Une relance de l'investissement privé pourrait être obtenue grâce à une nouvelle mouture du crédit d'impôt sur investissement, et à des déductions permanentes en matière de Recherche-Développement (de même que par la baisse des taux d'intérêt qui résulterait de la réduction du déficit budgétaire). Il est clair qu'une refonte de l'ensemble de notre système éducatif, à qui il revient de développer notre capital humain, est nécessaire. Notre pays devrait confier à une nouvelle institution, peut-être le Conseil de la Compétitivité (Council of Competitiveness) créé par l'Omnibus Trade Act, la mission de prévoir l'avenir des industries américaines clés, et de mesurer l'impact que pourrait avoir sur ces dernières les politiques menées par les gouvernements étrangers. Ces analyses fourniraient des bases de réflexion à partir desquelles il deviendrait possible de porter un jugement sur les demandes de protection contre les importations, ou de toute autre forme d'aide gouvernementale, formulées par l'industrie. Ces analyses permettraient aussi de voir quelle attitude adopter face aux politiques commerciales et industrielles des autres pays.

Sur tous ces points, il est essentiel que la politique américaine future prenne pleinement en compte la nécessité de renforcer la position internationale du pays tant sur le plan économique que financier. Dans le passé, la plupart des politiques américaines (économiques ou autres) ont été définies sur des bases strictement nationales. Le pays ne tenait pas compte de la dimension internationale ou, du moins, tentait d'exporter ses préférences nationales dans le reste du monde. Comme l'Amérique dépend de plus en plus des marchés mondiaux, et s'avère de moins en moins en mesure de dicter au monde des solutions conformes à ses intérêts, cette attitude n'est plus tenable. A compter d'aujourd'hui, tant la politique macroéconomique que les mesures microéconomiques devront être adoptées avec une conscience pleine et entière de leur incidence sur la position externe du pays. Telle est la composante " compétitive " de la stratégie d'interdépendance dans la concurrence que nous proposons dans le présent ouvrage.

La dimension étrangère

Les Etats-Unis ne peuvent pas réaliser tout cela seuls. Ils devront améliorer leur balance des paiements courants d'une somme qui se situe aux environs de 150 milliards de dollars. Cette amélioration exigera des autres pays une réduction équivalente de leur position courante globale 1. La gestion du dollar et la libéralisation commerciale requièrent la coopération de nombreux pays. Des solutions plus opératoires au problème de la dette du tiers monde, et à tout un éventail d'autres questions financières, doivent être mises en place multilatéralement. La perception par les marchés de schismes dans le processus de coopération internationale remet brutalement en cause la confiance, et conduit instantanément à l'instabilité. Toute stratégie globale doit aussi comprendre une certaine mesure d'interdépendance.

Heureusement, le reste du monde a un intérêt majeur à coopérer avec les Etats-Unis dans cet effort. Un atterrissage brutal de l'économie américaine aurait d'énormes conséquences pour les autres pays, la plupart desquels dépendent beaucoup plus que les Etats-Unis du commerce international et de la stabilité financière internationale. Leur principal débouché se contracterait brusquement. Leurs propres taux d'intérêt seraient poussés vers le haut par l'augmentation des taux américains. Comme au début et à la fin des années 1970, nous serions menacés par un retour de l'inflation mondiale. Les pressions protectionnistes s'accéléreraient, et l'on peut penser que la dette du tiers monde exploserait, étouffant un peu plus les marchés des pays en voie de développement.

De nombreux pays, cependant, ont à faire face à leurs propres problèmes de déficit externe ou d'endettement. Ils ne sont pas en mesure, par conséquent, de se permettre une détérioration supplémentaire de leur balance des paiements courants. Le Canada et quelques pays européens (dont la France, l'Italie et le Royaume-Uni) sont dans une telle situation. L'essentiel du processus d'ajustement américain doit, par conséquent, porter sur un petit nombre de pays qui génèrent des excédents : le Japon, l'Allemagne fédérale, quelques pays européens de moindre importance ainsi que les Nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie (notamment Taïwan et la Corée).

Un groupe de pays susceptible de contribuer à l'ajustement mondial est celui des pays endettés du tiers monde, ce qui est paradoxal, compte tenu de ses faiblesses actuelles. Le groupe des pays les plus endettés (les " 15 pays du plan Baker ") 1 déboursent annuellement pour le service de leur dette une somme qui dépasse d'environ 30 milliards de dollars ce qu'ils reçoivent en prêts nouveaux. Ce " transfert financier négatif " leur impose de dégager des excédents commerciaux importants qui contrastent avec les déficits qui étaient traditionnellement les leurs, et qui étaient beaucoup plus normaux pour des pays qui en sont à leur stade de développement. Au début des années 1980, le retournement des balances commerciales de ces pays a contribué de manière significative (à hauteur d'environ 15 à 20 milliards de dollars) à la détérioration de la balance commerciale américaine.

Ces pays préféreraient, de toute évidence, bénéficier d'une croissance plus rapide, et arrêter de générer des surplus commerciaux aussi importants, mais ils doivent réduire de manière soutenue leurs sorties nettes de capitaux - ou même renverser la tendance - pour être en mesure d'en venir là. Nous proposons une réponse en quatre points à leurs problèmes, réponse qui aurait un double résultat. Elle pourrait éliminer, ou commencer de renverser le " transfert financier négatif " sur une période d'ajustement qui pourrait être de quatre ans, et permettre à ces pays d'accroître leurs importations d'un montant équivalent. Elle réduirait aussi le risque qu'une instabilité financière ne soit déclenchée par une prolongation de l'interruption du service de leur dette (tableau 1.1.) 2.

La première composante de cet effort seraient les résultats bénéfiques du rééquilibrage du budget américain, c'est-à-dire, entre autres, la baisse des taux d'intérêt américains et probablement mondiaux. Il en résulterait aussi une réduction des déséquilibres entre les pays industrialisés. Toute baisse d'un point des taux d'intérêt réduit le service de la dette des pays endettés d'environ 5 milliards de dollars. Les modifications de politique macroéconomique proposées dans le présent volume feraient baisser les taux d'intérêt d'au moins un ou deux points, et, en conséquence, réduiraient les coûts du service annuel de la dette des pays les plus pauvres de 5 à 10 milliards de dollars. La poursuite de la croissance mondiale, et la reprise de la libéralisation commerciale donneraient une vive impulsion aux exportations des pays endettés, fournissant ainsi les bases d'une amélioration supplémentaire de leurs positions externes (mais pas d'une réduction supplémentaire des paiements liés au service de la dette). La poursuite de la dépréciation du dollar réduirait la valeur réelle de leur dette.

Les pays industrialisés voyant se réduire leurs recettes en intérêts et s'accroître leurs importations, cette partie du panier de mesures proposées en faveur des pays débiteurs n'aurait finalement pas d'impact sur l'état des déséquilibres mondiaux des balances courantes, même si elle était contrebalancée complètement par une réduction des excédents commerciaux des pays débiteurs. Toutefois, les 25 à 40 milliards de dollars correspondant aux autres mesures du panier de mesures, seraient à mettre au crédit de la contrepartie étrangère du processus d'ajustement externe américain. Bien plus, en réduisant le " transfert financier négatif ", cet élément du panier de mesures aiderait à limiter les risques financiers que comporte la dette du tiers monde, et serait un argument de plus de nature à pousser les pays industrialisés à adopter le programme d'ajustement proposé.

Deuxièmement, les principales institutions financières internationales devraient être prêtes à accroître de manière significative leurs prêts aux pays endettés en vue de soutenir des politiques de croissance et d'ajustement. La banque mondiale devrait, aussi rapidement que possible, porter sa capacité disponible de prêts du niveau actuel d'environ 15 milliards de dollars à un niveau de 25 milliards, au lieu des 21 milliards actuellement prévus, et elle devrait accélérer ses mises à disposition de fonds en insistant plus sur les prêts d'ajustement structurel. La Banque Interaméricaine de Développement devrait doubler sa capacité annuelle de prêt aujourd'hui fixée à environ 3 milliards de dollars et accélérer le déblocage de ses fonds. Le FMI devrait commencer à prêter des montants sensiblement plus importants aux pays dotés de réels plans de stabilisation en utilisant à plein les possibilités " d'accès élargi " qui lui permettent de transférer jusqu'à 90 % du quota d'un pays sur une base annuelle, au lieu des montants sensiblement inférieurs en usage aujourd'hui dans la plupart des cas. Il devait, par la suite, doubler les quotas de tous les pays membres pour rendre possibles des transferts encore plus importants.

Chacune de ces trois institutions contribue actuellement au " transfert financier négatif " en ponctionnant des capitaux sur les pays les plus endettés au lieu de leur assurer des entrées nettes de fonds. Les Etats-Unis devraient soutenir les propositions que nous faisons ici. Ils ont, en effet, intérêt à ce que la croissance des pays en voie de développement s'accélère, ce qui permettrait aux Philippines et à l'Amérique latine, entre autres pays, d'atteindre la stabilité politique. Ces propositions vont dans ce sens. De plus, elles atténueraient les risques financiers mondiaux, tout en contribuant directement à l'ajustement externe américain. Il faudrait, pour cela, que les Etats-Unis et d'autres donneurs suivent le récent exemple britannique et souscrivent immédiatement le montant total de leur quote-part à la nouvelle augmentation de capital de la Banque mondiale, au lieu d'étaler les paiements sur six ans comme cela est prévu actuellement. Une base de fonds propres permettant l'accélération des prêts (ainsi que la mise en place d'un nouveau programme de garanties décrit ci-dessous) serait ainsi constituée. Les Etats-Unis, et les autres donneurs en cause, devraient également donner leur accord à un accroissement supplémentaire du capital de la Banque Interaméricaine de Développement, et soutenir les propositions visant à doubler les quotas du FMI. Les coûts budgétaires de ces mesures sont négligeables. En effet, seule une petite portion du capital des banques de développement est effectivement libéré, et aucune dépense n'est requise dans le cas du FMI. Il en résulte que les Etats-Unis peuvent soutenir une augmentation d'environ 200 milliards de dollars des capacités de prêt combinées des trois institutions en ne dépensant budgétairement que 645 millions de dollars (dont 50 millions ont déjà été inscrits au budget de 1988 au bénéfice de la banque mondiale).

Tableau 1.1

Le troisième élément de la stratégie en faveur des pays endettés du tiers-monde consiste en un élargissement des mécanismes disponibles afin de faciliter l'extension des remises de dettes volontaires par les banques commerciales. Les plans globaux de remise de dettes sont impraticables pour plusieurs raisons. Il n'y a aucun moyen de forcer les banques à y participer, et aucun moyen de limiter les remises aux pays qui se sont dotés de véritables programmes d'ajustement. On ne voit pas non plus qui fournira les importants montants de fonds publics nécessaires pour les financer. Mais des dispositifs dans lesquels les banques renoncent volontairement à une partie de leurs créances ont déjà été élaborés pour la Bolivie, le Chili, et le Mexique. D'autres innovations dans les techniques de remise de dettes ajouteront à la liste des possibilités déjà existantes, et une expansion majeure de cette approche serait possible au cas où la Banque mondiale émettrait des garanties en faveur d'" exit bonds " 1, " obligations ou bons de sortie " vendus par les pays endettés ayant mis en place des programmes d'ajustement aux banques qui souhaitent se retirer des futurs programmes de prêts. En fonction de leur durée et de l'importance de la décote consentie, de telles obligations seraient de nature à réduire, avec le temps, le niveau des encours de dettes de façon substantielle, et à offrir, au moins, un modeste relâchement des contraintes de liquidité à court terme.

Enfin, tout devrait être fait pour accroître les flux d'investissement directs, de fonds propres et autres formes de capital privé à destination des pays endettés. Les pays exportateurs de capitaux, et, en particulier, les pays endettés eux-mêmes, devront procéder à un certain nombre de modifications de leur politique économique pour susciter l'apparition de ces flux en faveur des pays endettés. Il s'écoulera probablement un certain temps avant que ces flux ne deviennent significatifs, surtout compte tenu de l'environnement peu favorable créé par la crise de l'endettement. Mais la possibilité d'accroissements significatifs est clairement démontrée par les résultats obtenus par les pays en voie de développement moins écrasés par le fardeau de la dette. Plus immédiatement, les Agences des pays industrialisés spécialisées dans le crédit à l'exportation (y compris l'Export-Import Bank, ou EXIM Bank, des Etats-Unis dont il sera question au chapitre 6) devraient rétablir, et étendre leurs programmes au bénéfice de pays endettés dotés de véritables programmes d'ajustement.

Dans le cadre du plan que nous venons d'exposer, les Etats-Unis pourraient tirer environ 10 milliards de dollars (sur le montant total de l'ajustement externe qu'ils doivent réaliser) de leur commerce avec les " 15 pays du plan Baker ". Dans ces pays, la propension marginale à importer des marchandises en provenance des Etats-Unis est d'environ un tiers, et l'accroissement des exportations américaines qui en découlerait ne serait que légèrement contrebalancé par la baisse des recettes découlant de la baisse des taux d'intérêt américains. De plus, le reste du supplément d'importations du tiers-monde viendrait freiner la détérioration des balances commerciales du reste du monde rendue nécessaire pour permettre le rééquilibrage de la balance américaine.

Le reste du rééquilibrage doit provenir d'abord de réorientations auxquelles devront procéder un petit nombre de pays qui disposent d'excédents importants 1. Le Japon est, de loin, le pays le plus excédentaire du monde, et il lui faudra accepter un ajustement d'environ 60 milliards de dollars. L'Allemagne fédérale est la clé d'accès à l'Europe occidentale qui est le plus grand marché et la plus vaste entité commerciale du monde. Elle génère un surplus commercial qui est le second au monde en valeur absolue, et qui est supérieur à celui du Japon si on le rapporte à la taille de l'économie. L'Allemagne a besoin de corriger son excédent d'environ 40 milliards de dollars et trois pays européens excédentaires de moindre importance (la Belgique, les Pays-Bas et la Suisse) devraient, pour ce qui les concerne, participer au réajustement à hauteur de 10 milliards de dollars. Les NPI asiatiques, essentiellement Taïwan et la Corée, sont de loin les pays les plus excédentaires au monde lorsque l'on rapporte leur excédent à leur PNB - environ 13 % et 8 % respectivement, à comparer aux 3 ou 4 % pour l'Allemagne fédérale et le Japon - et devraient procéder à un ajustement d'environ 20 milliards de dollars. (cf tableau 1.2) 2.

Une part de la réduction des excédents commerciaux de ces pays découlera des modifications de politique économique proposées pour les Etats-Unis. Néanmoins, ils devront apporter une contribution active dans trois domaines : atteindre et maintenir une croissance suffisante de la demande nationale dans leurs propres économies ; garder leurs marchés ouverts et réduire leurs barrières commerciales ; coopérer pour établir et soutenir une grille de taux de change d'équilibre entre le dollar et les autres devises. Heureusement, une politique de ce genre apporterait également une réponse aux besoins internes les plus pressants de ces pays. Ces besoins sont, d'une part, une diminution importante non seulement du taux de chômage toujours élevé de l'Europe mais aussi de ses déséquilibres intrarégionaux croissants et, d'autre part, une augmentation régulière des niveaux de vie et du bien-être au Japon et dans les NPI d'Asie.

Des débats considérables ont lieu entre les économistes sur la nature des avantages que l'effort commercial américain pourra tirer d'une croissance plus rapide à l'étranger (cf chapitre 5) ainsi que de la libéralisation des barrières commerciales (cf chapitre 6). Certaines analyses démontrent que les gains à attendre de l'une ou de l'autre ne seront que très modestes, tandis que d'autres concluent à des avantages substantiels. Quoiqu'il en soit, il est si important d'aboutir à un rééquilibrage complet, et l'ampleur qu'il devra prendre est si grande, que le message politique est parfaitement clair : maximiser l'effort sur tous les fronts, comme nous l'avons déjà souligné à propos de la réduction des barrières commerciales.

Tableau 1.2

La demande nationale augmente déjà vigoureusement au Japon, croissant de plus de 7 % en 1988, et il faudra qu'elle progresse à un taux d'environ 6 % par an pendant toute la période d'ajustement. Les grands pays européens, à l'exception de l'Allemagne fédérale, sont tous en déficit commercial, et ne peuvent pas promouvoir une croissance soutenue isolément, mais l'Europe dans son ensemble et le Canada le peuvent, et devraient accroître leur demande interne d'environ 4 % par an annuellement jusqu'en 1992. Dans la mesure où les surplus externes du Japon et de l'Europe décroîtraient (en termes réels) d'environ 1 % de leur PNB, annuellement, tout au long de la période d'ajustement de quatre ans nécessaire à la réalisation du réajustement international, il en résulterait une croissance du PNB d'environ 5 % au Japon et de 3 % en Europe. Les modèles utilisés dans le présent ouvrage suggèrent que de tels taux de croissance pourraient accroître les exportations américaines d'environ 50 milliards de dollars par an, une fois qu'ils auront atteint leur plein effet sur le développement des flux commerciaux 1.

Une autre question internationale décisive, en sus des réorientations des politiques macroéconomiques et des négociations commerciales traitées ci-dessus, tient au partage entre alliés des dépenses liées à la politique de défense. Les accords de sécurité conclus au début de la période d'après-guerre ont fonctionné excessivement bien, de même que la répartition des rôles en matière d'économie et de défense qui a prévalu entre les alliés pendant la majeure partie de la période. Avec l'ascension en Union soviétique du Secrétaire général Gorbatchev, et la possibilité de nouveaux progrès sur les questions de défense, il sera de la plus haute importance de maintenir (et même de renforcer) la scolarité de l'alliance dans les années 1990, et d'éviter toute interaction déstabilisante entre économie et sécurité.

Les accords de défense ont été conclus, toutefois, à une époque où l'importance économique respective des alliés était bien différente ce ce qu'elle est aujourd'hui. Aux Etats-Unis, on assiste à la montée de la pression politique en faveur d'une nouvelle répartition des coûts de la sécurité collective, y compris des dimensions plus strictement économiques de ces coûts comme, par exemple, l'aide à l'étranger, ou l'allégement de l'endettement. La stabilité du système de sécurité collective ne peut être assurée qu'au prix d'une redistribution substantielle des responsabilités selon les capacités économiques de chacun - ce qui suppose bien sûr une redistribution parallèle des droits économiques.

Il vaut la peine de noter que quelques-uns des pays excédentaires les plus importants - notamment le Japon, l'Allemagne fédérale, et la Corée - comptent parmi les principaux alliés des Etats-Unis, et sont en fait la clé de voûte de ses plus importants accords de sécurité collective. Ces pays devraient garder à l'esprit ces considérations géopolitiques quand ils réagissent aux besoins d'ajustement des Etats-Unis, que ceux-ci portent sur les taux de croissance, les taux de change, la libéralisation du commerce international, ou les contributions financières à l'allégement de la dette et de la pauvreté du tiers-monde. Le canal le plus prometteur en vue de promouvoir une nouvelle répartition du fardeau des obligations internationales en matière de défense semble être celui représenté par les institutions financières internationales. Le Japon, ainsi que les autres pays concernés, devraient accroître très notablement leur financement de ces organisations. Cela pourrait se faire de différentes façons : Augmentation sélective du capital (ASC) de la Banque mondiale dont l'échéance serait avancée dans le temps, ou peut-être des mesures similaires au profit des autres banques régionales de développement. On pourrait aussi mettre de nouveaux moyens à la disposition de la Banque mondiale pour lui permettre de financer des garanties accordées à des " exit bonds ", ou procéder à un ajustement supplémentaire des quotas du FMI. Les Etats-Unis et leurs alliés, particulièrement le Japon, devraient discuter ouvertement de ces questions, et arriver rapidement, d'une part, à un accord sur les méthodes permettant un partage plus satisfaisant du poids des obligations internationales en matière de défense, et, d'autre part, sur les modifications concomitantes qui en résulteraient en ce qui concerne le rôle que tiennent les divers chefs de file au sein des institutions internationales.

Le dollar et le système monétaire international

La composante finale du panier de mesures visant au rééquilibrage de la balance des paiements courants américains est la politique de change. Le déclin du dollar a reconstitué une bonne part de la compétitivité américaine en matière de prix. A la fin de 1987, le dollar avait, grosso modo, reperdu toute l'appréciation des années 1980-1985. Toutefois, cela ne fut pas suffisant pour rétablir l'équilibre de la balance des paiements économiques tant nationales qu'étrangères. En effet, entre-temps, les Etats-Unis étaient devenus globalement débiteurs vis-à-vis du reste du monde et d'autres changements structurels avaient pris place. Bien plus, la reprise du dollar, en 1988, a remis en cause une partie de l'ajustement qui avait été anticipé auparavant 1.

Dans ce domaine du change, plusieurs étapes seront donc nécessaires. Le dollar doit premièrement baisser de façon à effacer les gains de 1988. Au moment où nous écrivions, en octobre 1988, le dollar valait environ 128 yens et 1,82 deutsche marks (DM). La valorisation de la devise américaine atteignait donc environ 5 % par rapport au cours moyen du quatrième trimestre 1987 (mais environ 12 % par rapport au creux de la fin de l'année). Deuxièmement, si les autres mesures macroéconomiques proposées dans le présent ouvrage pour les Etats-Unis et les autres pays clés sont mises en œuvre, une dépréciation supplémentaire de l'ordre de 15 % en termes réels en 1989, par rapport au niveau du quatrième trimestre 1987, devrait être suffisante pour éliminer le déficit des paiements courants d'ici à 1992. (Si les pays étrangers excédentaires ne réussissaient pas à maintenir les taux de croissance proposés plus haut, la dépréciation additionnelle du dollar devrait être supérieure à 20 %. Ces pays ont ainsi le choix, jusqu'à un certain point, entre une croissance économique plus forte et une appréciation de leur devise par rapport au dollar).

Troisièmement, ces mouvements de devises devront prendre place d'abord au détriment des pays à excédents. Comme il a été noté plus haut, une part substantielle des réorientations globales affecterait les pays les plus faibles. Ces pays ne pourraient pas les accepter, prendraient en conséquence des mesures correctrices, feraient avorter le mouvement d'ajustement, et susciteraient une série d'adaptations itératives jusqu'à ce que, au bout du compte et quoiqu'il arrive, ce soient les nations fortes qui subissent la dépréciation du dollar. Une appréciation supérieure à la moyenne sera donc nécessaire pour les devises des pays à excédents, les portant peut-être à un niveau de 100 yens pour 1 dollar, de 1,25 DM pour la RFA, de 23 nouveaux dollars taïwanais pour Taïwan, et de 675 wons pour la Corée. Une telle appréciation du DM implique un réalignement d'environ 20 % au sein du SME, réalignement qui sera clairement nécessaire à la lumière des déséquilibres commerciaux croissants entre l'Allemagne et ses partenaires européens.

Quatrièmement, il sera essentiel d'éviter tout nouveau renchérissement prématuré du dollar. L'expansion nécessaire des exportations américaines ne se réalisera que si les entreprises américaines accroissent substantiellement leur capacité d'exportations, et nombreuses sont celles qui y répugnent de peur de se faire exclure des marchés étrangers (du fait de la hausse de leurs prix induite par l'appréciation du dollar) avant même que leurs nouvelles usines ne puissent commencer la production. Le dollar pourrait baisser de lui-même si les Etats-Unis mettaient en place les politiques budgétaires proposées ici, et les taux d'intérêt déclineraient en retour. Mais il pourrait aussi prendre son envol si l'on était en présence d'un contexte commercial amélioré et du sentiment que l'Amérique " se décidait enfin à remettre de l'ordre dans la seule chose qui a fait faillite ". Les Autorités devront résister à une appréciation de ce genre jusqu'à ce qu'une correction complète du déficit externe soit réalisée et maintenue pendant quelque temps. A cette fin, elles pourraient annoncer un certain plafond pour le taux de change du dollar et le défendre avec vigueur 1.

Cinquièmement, les pays les plus importants devraient élaborer les détails d'un système de " zone objectifs " pour leurs devises, et le mettre en place dès que les politiques d'ajustement nécessaires auront été mises en œuvre et que les devises auront atteint les niveaux dont on pense qu'ils pourraient se maintenir. Cela aiderait à éviter toute remontée prématurée du dollar. Avec le temps, ce système devrait promouvoir sans heurt la réalisation des modifications requises des cours en devises, par exemple, une appréciation régulière du yen en réaction au niveau plus bas d'inflation du Japon, à sa productivité plus élevée et au niveau rapidement croissant du revenu de ses investissements à l'étranger (du fait qu'il vient en tête de tous les pays créditeurs du monde). Les zones objectifs devraient également fournir un fondement solide pour l'amélioration de la coordination internationale des politiques économiques nationales (et par là même devraient aider à maintenir la même orientation mondiale pour les pays européens, même s'ils étoffaient leurs arrangements internes à travers le S.M.E.). A nouveau, les considérations, tant à court terme qu'à long terme poussent dans le sens de la même approche politique.

Le " non système " des changes flottants, en place depuis 1973, a permis (et même alimenté) d'énormes désalignements des devises, générant des distorsions économiques majeures et des pressions commerciales protectionnistes. Les gouvernements des économies mondiales dominantes, ce qu'il est convenu d'appeler le Groupe des Cinq (G5) et le Groupe des Sept (G7), ont progressé, en tâtonnant, vers un nouveau système, depuis l'accord du Plaza de septembre 1983 2. En février 1917, ils ont mis en place des " fourchettes de fluctuations de référence " pour la plupart de leurs devises. Le fait de compléter le processus avec un système complet de " zones objectifs " devrait procurer une plus grande stabilité monétaire et un mécanisme efficace permettant de forger une coordination plus stricte des politiques. Le FMI, renforcé par le doublement de ses quotas, devrait finalement gérer le système et assurer à nouveau un rôle central dans les affaires financières mondiales.

Nous avons notés dès le départ qu'une chute abrupte du dollar pourrait avoir des effets dévastateurs sur l'économie américaine et les économies mondiales. Il va de soi que l'un des objectifs centraux de toute la stratégie proposée ici est d'éviter un tel événement. Mais nous venons à l'instant de suggérer que le dollar doit baisser de 15 à 20 % supplémentaires pour que soit réalisé l'ajustement nécessaire, même si les pays étrangers les plus importants maintiennent les taux de croissance de leur demande interne aux niveaux recommandés. Comment peut-on concilier ces deux points de vue ?

Le critère de distinction pertinent tient à la question de savoir si le dollar chute du fait de l'absence d'un programme d'ajustement complet ou bien dans le contexte d'un tel programme. Dans le premier cas, les Etats-Unis étant proches du plein emploi et la demande interne croissant rapidement, l'effet principal d'un déclin notable et rapide du dollar serait une accélération de l'inflation américaine (et par conséquent une faible dépréciation du taux de change en termes réels). Les taux d'intérêt augmenteraient et le scénario d'atterrissage brutal décrit ci-dessus pourrait s'en suivre. Le déficit commercial pourrait se contracter mais principalement sous l'effet de la récession américaine (à moins que les autres pays ne traversent des récessions d'une importance comparable, ou pas d'amélioration du tout, mais une chute encore plus marquée de la croissance mondiale). Il se pourrait également que l'ampleur de la chute du dollar soit bien plus importante que les 15 ou 20 % (en termes réels) nécessaires en moyenne. Ce serait le cas si elle était due à un manque de confiance dans le dollar, ou même à une fuite devant lui qui serait, à son tour, la conséquence de la croyance largement répandue selon laquelle les Etats-Unis " ne mettrait jamais de l'ordre chez eux " en s'attaquant aux déficits jumeaux.

A l'opposé, une dépréciation du dollar, parallèle aux changements de politique macroéconomique proposés aux Etats-Unis et à l'étranger, réaliserait un ajustement réel et par là même rehausserait les perspectives de parvenir sans heurt à un réalignement des devises. Un tel panier de mesures accroîtrait l'offre de biens américains à l'exportation à des prix plus compétitifs et, simultanément, augmenterait la demande pour ces produits dans le monde entier (cf. résumé dans le tableau 1.3). Le programme budgétaire américain et les mesures d'accompagnement prises à l'étranger devraient assurer la confiance dans la force sous-jacente et la stabilité du dollar. Une dépréciation supplémentaire du dollar, qui ferait partie du panier de mesures proposées ici, devrait renforcer la stabilité, tandis qu'une dépréciation d'ampleur comparable, mais prenant place en dehors de ce programme, pourrait être déstabilisante et avoir des résultats qui iraient à l'encontre du but recherché.

La mise en œuvre de la stratégie

Dans le contexte d'une économie mondiale essentiellement exportatrice mais vigoureusement concurrentielle, la meilleure façon pour les Etats-Unis de poursuivre leurs intérêts économiques internationaux est d'adopter une stratégie " d'indépendance dans la concurrence ". La composante " concurrentielle " de la stratégie proposée serait mise en œuvre largement grâce à trois nouveaux ensembles de textes législatifs, élaborés par le nouveau Gouvernement en pleine consultation avec le Congrès : le panier viserait à réduire le déficit budgétaire ; le second à promouvoir l'expansion des exportations (y compris les mesures microéconomiques (annexes) ; et le troisième destiné à renforcer la capacité des institutions financières internationales à aider à résoudre les problèmes de l'endettement du tiers-monde et du partage du fardeau des alliances défensives. La composante " interdépendance " inclurait une série d'importantes négociations internationales. Il s'agirait de coordonner les politiques économiques nationales entre les pays industrialisés et de réduire l'impact de la dette du tiers-monde, pour éliminer les déséquilibres actuels et assurer une croissance continue. Il faudrait réaliser l'équilibre entre les principales devises et maintenir cet équilibre grâce à la réforme du système monétaire international. Il faudrait renouveler le processus de libération commerciale en essayant de parvenir à un accord dans le cadre du GATT et de l'Uruguay Round, et en entamant, si nécessaire, des négociations bilatérales. Il faudrait aussi améliorer et accroître substantiellement les programmes des institutions financières internationales. Il faudrait, enfin, redistribuer les contributions des alliés au maintien d'une économie mondiale stable en proportion plus étroite avec leur capacité à payer.

Tableau 1.3. Proposition de programme pour le rééquilibrage de la balance des paiements américains d'ici à 1992 (milliards de dollars)

Instruments

Élimination du déficit budgétaire américain et dépréciation de 15 % du dollar (calculée en moyenne pondéré par l'importance des flux commerciaux) par rapport au niveau moyen du 4e trimestre 1987

Impact d'ici à 1992

90 (a)

Commentaire

L'objectif de dépréciation du dollar devrait être largement dirigé contre les devises des pays à surplus commerciaux (yen, DM, franc suisse, guilde des Pays-Bas, franc belge, nouveau dollar taïwanais et won coréen). Est aussi requise l'annulation de la hausse du dollar en 1988 (5 % depuis le 4e trimestre 1987 à la date d'octobre 1988). (b)

-----------------------------------------------------------------------------------

Accroissement de 1 % de la croissance annuelle de la demande interne dans les autres pays industriels, au-dessus du sentier de croissance actuel, pendant la période 1989-1992.

50

Est requise une croissance du PNB d'environ 5 % au Japon et 3,5 % en Allemagne fédérale, de 2,5 à 3 % dans le reste de l'Europe et au Canada.

-----------------------------------------------------------------------------------

Accroissements des transferts en capital (y compris par le biais de remises volontaires de dette) vers les 15 pays lourdement endettés du tiers-monde (voir tableau 1.1)

10

Est requise une croissance 10 du PNB d'environ 5 % au Japon et 3,5 % en Allemagne fédérale, de 2,5 à 3 % dans le reste de l'Europe et au Canada.

-----------------------------------------------------------------------------------

Total

150

-----------------------------------------------------------------------------------

(a) Cet impact serait plus fort (de 15 milliards de dollars par an et par point de dépréciation) si la correction apportée au budget américain produisait un ralentissement de la croissance du PNB serait maintenue d'une part, du fait des améliorations de la balance commerciale induites par la baisse du dollar, et, d'autre part, du fait de l'accroissement de l'investissement privé et autres dépenses sensibles aux taux d'intérêts, qui résulterait de la baisse de ces taux d'intérêts. Ces améliorations viendraient contrebalancer les coupes effectuées dans les dépenses publiques et la consommation privée.

(b) Estimation fondée sur le taux de change du dollar pondéré par les échanges commerciaux utilisé dans le modèle décrit en annexe et adapté du modèle HELKIE-HOOPER de la Réserve Fédérale.

Les Etats-Unis tireraient des gains importants de la stratégie proposée, plus particulièrement et de façon décisive en éliminant leur déficit extérieur et, par voie de conséquence, la menace financière constante qui pèse sur leur prospérité" et leur stabilité. Une meilleure stratégie pour faire face au problème de la dette du tiers-monde et le nouveau système des zones objectifs réduiraient également les risques d'instabilité financière tant à court terme qu'à long terme.

Les Etats-Unis tireraient aussi avantage de l'accroissement relatif de la contribution des autres pays aux objectifs économiques internationaux communs et de la relance de la libéralisation du commerce mondial.Les Etats-Unis contribueraient substantiellement à cet ajustement mondial en s'attachant à maîtriser leur déficit budgétaire, en donnant leur accord à une stabilisation du dollar une fois atteints les niveaux d'équilibre des devises, en libéralisant leurs propres barrières commerciales (y compris celles qui interviennent dans des secteurs sensibles), et en fournissant plus de moyens aux institutions financières internationales (tout en encourant des dépenses budgétaires très modestes).

Le Japon, l'Allemagne fédérale, ainsi que les pays européens plus petits à excédents commerciaux, et les Nouveaux Pays Industrialisés (NPI) d'Asie (particulièrement Taïwan et la Corée) devraient prendre les mesures nécessaires pour que, pendant toute la période d'ajustement, leur croissance interne soit rapide et continue. Ces pays devraient aussi alléger encore plus leurs restrictions à l'importation, accepter une appréciation supplémentaire de leurs devises, et accroître leur part dans le financement des institutions financières internationales. En retour ces pays pourraient résoudre leurs problèmes économiques internes les plus pressants : le chômage et les déséquilibres régionaux, de nature à entraver toute intégration économique plus poussée, qui sont le propre de l'Europe ; les niveaux de vie bas (y compris de médiocres conditions de logement et une infrastructure inadéquate), qui sont le propre du Japon et des NPI d'Asie.

Ces pays tireraient profit du plus haut niveau de prospérité et de stabilité qui résulterait d'une correction ordonnée des déséquilibres mondiaux, de la création d'un système monétaire plus efficace, d'une relance de la libéralisation du commerce et d'une résolution du problème de la dette du tiers-monde. Des contributions plus importantes aux responsabilités de la gestion de l'économie mondiale signifieraient une influence plus importante particulièrement pour le Japon. La recherche de solutions aux problèmes économiques fondées sur la coopération renforcerait les liens de ces pays avec les Etats-Unis, améliorait la perspective que les négociations avec l'Union soviétique soient couronnées de succès. Plus important encore, en tant qu'économies ouvertes fortement dépendantes du commerce international et de la stabilité financière, ces nations ne pourraient que tirer un avantage énorme du fait d'éviter un atterrissage brutal de l'économie américaine qui serait de nature à plonger le monde dans une récession inflationniste et à perturber l'ordre économique mondial vis-à-vis de l'économie mondiale ne cesse de s'accroître en permanence et, d'autre part, pour corriger les déséquilibres de leurs paiements courants. Les pays excédentaires doivent compter beaucoup plus sur la croissance, de leur demande interne que sur celle de leurs exportations, tant pour assurer leur croissance à long terme, que pour corriger leurs déséquilibres actuels. Les différents aspects de la situation, non seulement nationaux mais aussi de politique internationale, suggèrent que le programme proposé est nécessaire et tout à fait réalisable.

Ce nouvel ensemble de mesures pourrait être dévoilé lors d'un sommet international spécial tenu au printemps de 1989, ou même lors du sommet normalement prévu en France pour le 14 juillet. Un tel lancement pourrait accroître considérablement l'effet positif à un attendre sur la confiance des marchés dans le monde entier. Il fournirait le point de départ le plus solide possible pour le nouveau Gouvernement et le nouveau Congrès. Il renforcerait considérablement la crédibilité du processus de coordination de la politique internationale. Se fixer pour objectif un tel accord à l'occasion d'un sommet international, et avec l'engagement entier de tous les principaux pays pourrait aider à galvaniser à l'intérieur de chacun d'entre eux, le soutien politique de nature à permettre la réalisation des changements de politique économique nécessaires.

Il sera d'une importance vitale pour le nouveau Gouvernement et le nouveau Congrès d'adopter, de lancer et de commercer à mettre en œuvre une telle stratégie dans les premiers mois de leur mandat. Leur action sur le budget américain est la clef de voûte du programme. Sans elle on ne pourra sans doute pas faire grand chose. Les marchés et les dirigeants étrangers n'attendront peut-être pas longtemps avant de rendre leur verdict sur le nouveau Gouvernement, via leurs attitudes à l'égard du dollar. La crise de l'endettement du tiers-monde pourrait éclater à n'importe quel moment. L'Omnibus Trade Act exige une action rapide à propos d'un bon nombre d'aspects de la politique commerciale. Le prochain sommet économique est déjà prévu pour juillet 1989.

Il est également vrai qu'il existe que peu de grandes occasions à la faveur desquelles les gouvernements américains puissent adopter des initiatives politiques majeures. L'équilibre des pouvoirs du système constitutionnel, particulièrement entre l'exécutif et le Congrès, empêche habituellement les changements d'attitude spectaculaires sauf en réponse à des situations de crise. Les plus grandes opportunités tendent à se présenter dans les premiers moments de la " lune de miel " que connaît un nouveau Gouvernement. Le mandat populaire conféré par l'élection lui permet de lancer de nouvelles initiatives, et le Congrès tendra à lui accorder le bénéfice du doute. La rapidité dans l'action est donc nécessaire pour des raisons aussi bien de fond que de politique.

L'Amérique dans l'économie mondiale des années 1990

La stratégie de concurrence dans l'interdépendance qui est proposée repose sur deux prémisses centrales : la prospérité américaine est devenue inextricablement liée à la santé de l'économie mondiale et au maintien d'une forte position américaine en son sein ; d'autre part les Etats-Unis ont toujours la capacité de poursuivre efficacement leurs intérêts sur la scène mondiale, quoique par des voies différentes de celles du passé. La stratégie proposée tente de fournir un cadre de cohérence pour les décisions du Gouvernement américain sur des problèmes internationaux spécifiques.

Au plan interne, la stratégie proposée appelle à une réorientation des politiques économiques américaines, notamment au niveau macroéconomique mais aussi dans quelques domaines relevant de la microéconomie. Il s'agit d'insister beaucoup plus fortement sur la nécessité d'accéder à une position économique et financière forte et de s'y maintenir. En cette ère de dépendance accrue vis-à-vis de l'environnement extérieur et d'influence unilatérale réduite (quoique toujours substantielle), les Etats-Unis doivent de plus en plus adapter leurs politiques nationales aux réalités de l'économie mondiale. C'est là ce que nous appelons composante " concurrentielle " de la stratégie proposée. Internationalement parlant, cette stratégie défend l'idée de négociations actives pour promouvoir les intérêts américains immédiats et pour améliorer les systèmes mondiaux du commerce et de la finance. C'est ce que nous appelons l'élément " d'interdépendance " de l'approche préconisée.

La stratégie de concurrence dans l'interdépendance dénonce ainsi tout retour à " une certaine indifférence ", qui était celle du premier Gouvernement Reagan (et des premières années du Gouvernement Nixon), comme extrêmement dangereuse. Elle tient que l'accroissement substantiel des efforts de coordination des politiques du second Gouvernement Reagan présente des avantages considérables pour les Etats-Unis. Elle rejette ainsi la suggestion selon laquelle " les Etats-Unis devraient maintenant, explicitement mais amicalement, abandonner la politique de coordination internationale de la politique macroéconomique " (Feldstein, 1988, 12). Elle rejette le protectionnisme ou les versions plus subtiles de " gestion du commerce extérieur " (Choate et Minger, 1988) qui iraient à l'encontre des besoins fondamentaux de l'Amérique, c'est-à-dire une économie plus concurrentielle à l'intérieur, et une politique plus efficace de coopération à l'extérieur.

Les Etats-Unis doivent être prêts à mettre en œuvre l'influence considérable dont ils disposent et qui provient de l'apprêt de leur marché, du rôle du dollar et des garanties qu'ils apportent à la défense mondiale, pour arriver à leurs fins, comme le font tous les pays. Étant donné la nature spécifique de chacune de ces sources d'influence, elles seront probablement utilisées avec plus de succès sous formes d'incitations que sous formes de menaces. Pour que cette politique ait les plus grandes chances de succès, il est clair qu'il lui faut un contexte international essentiellement fondé sur la coopération, plutôt qu'un vide institutionnel ou qu'un environnement devenu hostile à la suite des mesures unilatérales que les pays auraient prises. Les Etats-Unis peuvent également réaliser leurs objectifs beaucoup plus efficacement en mettant de l'ordre chez eux et en faisant en sorte que ça dure, en maîtrisant le déficit budgétaire, en évitant des mesures protectionnistes qui fermeraient ses propres marchés et en apportant une juste contribution aux institutions financières internationales.

Pour produire une politique économique étrangère qui, au cours du temps, soit cohérente par rapport aux différents problèmes soulevés, il est nécessaire de rendre explicite l'adoption de cette stratégie et d'en communiquer le plus largement possible les prémisses et les implications politiques. Il est de même essentiel de fournir des directives claires tant aux nombreux acteurs nationaux impliqués - y compris le milieu des affaires, le monde du travail, les agriculteurs, la bureaucratie et les médias - qu'aux autres pays. Le nouveau Gouvernement et le nouveau Congrès devraient adopter une approche stratégique cohérente et s'y tenir. Si consciemment et publiquement ils ne le font pas, les différentes constellations d'acteurs politiques qui gravitent autour de tel ou tel enjeu particulier produiront inévitablement un ensemble incohérent de décisions - les unes protectionnistes, les autres ignorant la dimension externe, d'autres encore mettant en place des représailles internationales qui iraient à l'encontre des buts recherchés. Au minimum, il en résulterait une érosion supplémentaire des intérêts et de l'influence des Etats-Unis au sein de l'économie mondiale. Au pire, les objectifs américains fondamentaux de prospérité et de stabilité seraient voués à l'échec, et les risques qui pèsent sur l'économie et la politique étrangère américaines s'en trouveraient accrus d'autant.

Plan du livre

Nous avons résumé dans ce premier chapitre la stratégie dont nous estimons qu'elle devrait être celle du nouveau Gouvernement et du nouveau Congrès, et nous nous tournons maintenant vers les analyses sous-jacentes et des propositions détaillées. Elles commencent par le contexte économique national (chapitre 2) et le cadre international (chapitre 3) qui sont un prélude aux années 1990. Ces chapitres mettent en lumière les problèmes que les autorités américaines auront à traiter, les contraintes auxquelles ils seront confrontés, et les leviers qu'ils pourront actionner pour agir en conséquence. La stratégie proposée est ensuite décrite par le menu. Nous commençons par l'objectif central, qui est l'élimination du déficit des paiements courants (chapitre 4). La stratégie recouvre un programme en trois parties de mesures macroéconomiques à prendre par les Etats-Unis et les autres pays, et qui doivent être accompagnées de modifications dans les taux de change et le système monétaire international (chapitre 5). La politique commerciale est l'objet du chapitre 6 tandis que la responsabilité accrue des institutions financières internationales, notamment dans le traitement des problèmes de l'endettement du tiers-monde et le partage du fardeau financier de la dépense commune, est traitée au chapitre 7. Le chapitre 8 se présente comme un résumé des principales étapes nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie et fournit une courte synthèse des recommandations.