

Le sommet de Tokyo peut être utile

La première moitié de la décennie quatre-vingt a vu les grands pays mener des politiques économiques différentes et non coordonnées. L'année 1985 a été celle de la prise de conscience que la poursuite de ces comportements allait mener à la catastrophe pour tous : la force des pressions protectionnistes aux Etats-Unis a montré que les fondements mêmes du système économique mondial étaient menacés ; la réunion des Cinq le 22 septembre à New York a symbolisé le nouvel état d'esprit des dirigeants des grands pays.

La prise de conscience était nécessaire, elle n'est pas suffisante. Beaucoup reste à faire pour restaurer les conditions d'une croissance équilibrée de l'économie mondiale. Ce pourrait être le rôle du sommet de Tokyo de faire de la deuxième moitié des années quatre-vingt une période de coordination des politiques économiques des grands pays, favorisant la stabilité et la prospérité dans le monde. Les sept grands pays ont à cet égard des responsabilités particulièrement importantes dans six domaines.

Le maintien du libre-échange

L'échange international et la croissance mondiale se nourrissent l'un de l'autre. Ils ont connu ensemble leurs périodes prospères, ils ont connu ensemble leurs années noires. C'est pourquoi la récession de 1980-1982 a fait craindre le pire pour le système commercial international. La perspective d'un éclatement du libre-échange conduisant, comme lors de la Grande Crise, à l'arrêt durable de la croissance mondiale, ne pouvait être écartée.

Pour l'instant, ce risque ne s'est pas concrétisé. Les estimations du GATT montrent que l'élasticité des exportations de produits manufacturés par rapport au revenu réel mondial est passée de 1,9 sur la période 1964-1973 à 1,7

sur la période 1973-1979 et s'est maintenue à ce niveau sur la période 1979-1984. Les pressions protectionnistes qui se sont manifestées depuis le début des années quatre-vingt n'ont donc pour l'instant pas débouché sur l'altération du lien entre échanges internationaux et croissance mondiale. Mais la menace est toujours présente comme l'a montré l'épisode de la proposition de loi Jenkins.

Cette proposition de loi, dont l'application aurait eu pour effet de réduire d'environ 40 % les importations américaines en provenance de douze pays d'Asie et d'Amérique latine, a en effet été approuvée massivement (262 voix contre 159) par la Chambre des représentants, puis par le Sénat, avant de faire l'objet d'un veto du président Reagan le 17 décembre 1985. Certes, cet épisode montre l'attachement du président américain au libre-échange et sa détermination à le défendre. Mais il montre aussi la forte pénétration de l'influence protectionniste au sein du Congrès, qui se traduit aussi par le grand nombre de propositions de loi de nature protectionniste en attente d'examen par le Congrès.

Or 1986 est une année électorale aux Etats-Unis. La pression des parlementaires américains sur l'exécutif ne manquera pas d'augmenter à l'approche des élections. Le président ne pourra continuer à résister à cette pression que s'il est en mesure de montrer que le commerce extérieur américain n'a pas besoin de protection pour se redresser. A cet égard, deux éléments joueront un rôle crucial : d'une part, l'avancée méthodique et sérieuse des discussions relatives au nouveau « round » du GATT ; d'autre part, l'amorce d'une résorption du déficit commercial américain. En tout état de cause, il est important que les chefs d'Etat et de Gouvernement réaffirment lors du sommet de Tokyo leur attachement au libre-échange et leur volonté de le défendre.

La gestion des dettes des pays en développement

Des pays en développement ont été pris à la gorge en 1982 en raison de la durée de la récession mondiale et de la montée des taux d'intérêt. Ils ont été amenés à décider en 1982-1983 des politiques d'ajustement drastiques, qui se sont traduites par des chutes du niveau de vie des populations. Un effort aussi brutal ne peut pas leur être demandé une seconde fois.

Leurs dettes restent cependant importantes. Ces pays devront donc continuer à dégager des excédents commerciaux pendant de longues années pour

faire face au service de la dette. Il est crucial qu'ils soient capables de le faire grâce à leurs recettes d'exportations, et pas seulement par la compression des importations.

Pour cela, un certain nombre de conditions doivent être réunies : la croissance mondiale doit se poursuivre, les marchés des pays occidentaux doivent rester ouverts, l'aide au développement doit au moins se maintenir et il serait même préférable qu'elle augmente, les prix du pétrole et des matières premières ne doivent pas connaître de niveaux exagérément bas. Sur ce dernier point, les pays consommateurs de pétrole et de matières premières doivent incorporer à leur stratégie le risque que le gain en termes de l'échange soit partiellement compensé par une perte découlant de défauts dans le service de leurs créances. Par ailleurs, même si les pays en développement doivent se méfier des projets d'investissements grandioses à la rentabilité douteuse, il est souhaitable qu'ils ne soient pas contraints pour comprimer leurs importations à renoncer à une stratégie de développement à long terme.

Reste que, même si ces conditions sont réunies, le problème de l'endettement continuera d'être une contrainte très forte pour certains pays en développement pendant les années quatre-vingt. Toute solution à ce problème devra respecter l'idée fondamentale que les prêts ne sont pas des dons et qu'ils ont vocation à être remboursés. Sinon c'en sera fini de toute discipline dans les relations financières internationales. Les institutions internationales (FMI, Banque mondiale) et le système bancaire doivent rester très attentifs à ne jamais mettre un pays dans une situation ingérable, tout en maintenant la règle du remboursement.

A cet égard, l'expérience des trois dernières années a montré que les institutions internationales et le système bancaire étaient capables de procéder à cette gestion fine du problème de l'endettement. L'initiative Baker vise à aller plus loin dans cette direction : c'est une bonne chose. Une vigilance très grande sera cependant nécessaire pendant encore longtemps, tant les situations de certains pays apparaissent précaires.

La maîtrise des évolutions de taux de change

Treize années de taux de change flottants, c'est une période d'une durée suffisante pour commencer à en tirer un bilan. Assurément, les taux de change flottants n'ont pas démontré les qualités qu'en attendait la majorité des économistes.

D'abord, de façon surprenante, les taux de change ont atteint des valeurs inadéquates, sans rapport avec les conditions économiques fondamentales. Les écarts par rapport à ce qu'on peut considérer comme raisonnable ont parfois été très importants, en particulier pour le dollar sur la période 1982-1985. Ensuite, les taux de change ont été très instables à court terme, ce qui a certainement été une gêne pour le développement du commerce international. Enfin, la possibilité d'autonomie des politiques économiques nationales, qui était regardée initialement comme un avantage, s'est révélée largement illusoire pour la plupart des pays et, en revanche, déresponsabilisante pour les plus grands pays et particulièrement pour le plus grand d'entre eux.

Une prise de conscience s'est opérée en 1985, qui a conduit à la réunion du 22 septembre et à ses conséquences. Cette prise de conscience est extrêmement importante. Elle est susceptible, à court terme, de favoriser un rééquilibrage de l'économie mondiale et, à moyen terme, de déboucher sur un meilleur système de gestion des taux de change.

A court terme, il faut que le mouvement engagé en septembre 1985 se poursuive. Toutes les études indiquent que, pour espérer une réduction significative du déficit extérieur américain, le dollar doit continuer à baisser, en particulier par rapport au yen et au mark. Certes une telle évolution commence à créer des difficultés pour certaines industries exportatrices, au Japon comme en Europe. C'est pour cette raison d'ailleurs qu'elle s'est interrompue : il était plus facile de faire la partie du chemin à laquelle tout le monde gagnait qu'il ne l'est maintenant de poursuivre. Certes aussi, le risque existe que cette évolution conduise temporairement à une sous-évaluation du dollar. Mais l'urgence est de réduire les déséquilibres excessifs des balances courantes.

A moyen terme, la question d'un nouveau système monétaire international est posée. Il ne s'agit pas — personne n'y pense — de tenter de revenir à des taux de change fixes, mais de trouver les moyens d'une gestion coordonnée des grilles de taux de change, permettant d'éviter les niveaux aberrants et les fluctuations erratiques de ces treize dernières années. Les autorités françaises ont depuis plusieurs années fait part de leur souhait de voir la grille des taux de change redevenir un élément important dans l'orientation des politiques économiques et la concertation internationale qui doit s'établir à leur sujet. Plus récemment d'autres Gouvernements ont évolué dans le même sens, dont le Gouvernement américain. Le moment paraît venu de progresser dans cette voie de façon décisive, même si c'est de façon progressive.

La réduction du déficit budgétaire américain

L'explosion du déficit budgétaire américain est une des causes du déficit d'épargne aux Etats-Unis, qui se traduit à la fois par un déficit des paiements courants et un niveau très élevé des taux d'intérêt. Or il est clair que la résorption du déficit des paiements courants et la baisse des taux d'intérêt seraient deux évolutions éminemment positives pour l'économie mondiale.

Au niveau des orientations générales, l'ensemble des milieux dirigeants américains semble convaincu depuis plusieurs années de la nécessité de réduire le déficit budgétaire. Et pourtant il ne cesse d'augmenter.

Le vote de l'amendement Gramm-Rudman et sa signature par le président Reagan en décembre 1985 sont à l'évidence des éléments nouveaux. La méthode peut surprendre, mais, après tout, si aussi bien le président que le Congrès pensent que c'est utile, pourquoi les autres pays auraient-ils à y redire ?

Cependant un doute sérieux pèse sur la possibilité d'appliquer l'amendement. Sa constitutionnalité est contestée. Même s'il est finalement jugé constitutionnel, son application sera, dès l'été 1986, c'est-à-dire en pleine campagne électorale, tellement difficile compte tenu des sommes en jeu, qu'il y a fort à parier que, sans augmentation d'impôts, l'entreprise se révélera impossible.

Dès lors, on se trouve ramené au problème précédent, qui n'est finalement que marginalement modifié par l'existence de l'amendement Gramm-Rudman. Le président des Etats-Unis est-il prêt à modifier ses priorités de politique économique ? Est-il prêt à faire passer l'objectif de réduction du déficit budgétaire devant l'objectif de la réduction des impôts ?

Les modalités techniques des augmentations d'impôts pourraient recourir à la fois à l'élargissement de l'assiette fiscale de l'impôt sur le revenu, sans modification des taux, par exemple en réduisant les incitations à l'endettement des ménages, et à la taxation indirecte, soit par la création d'une taxe à la valeur ajoutée, soit par l'augmentation des taxes sur les carburants dans cette période de baisse du prix du pétrole brut.

L'augmentation des importations japonaises

La part du Japon dans les exportations mondiales de produits manufacturés a doublé en moins de vingt ans. Sur tous les marchés sans exception, la part détenue par les exportateurs japonais a vivement augmenté. Ils ont conquis des positions particulièrement fortes pour les produits à la demande très croissante, notamment dans l'électronique.

Dans le même temps, les importations de produits manufacturés au Japon restent faibles, et les importations de produits agricoles, sans être négligeables, sont loin d'atteindre des montants normaux. Depuis le début des années quatre-vingt, la part des importations dans le PIB japonais baisse.

Cette croissance indéfinie des exportations qui n'est pas compensée par une croissance équivalente des importations a conduit à une situation intolérable. L'excédent de la balance courante du Japon est passé de 35 milliards de dollars en 1984 à 49 milliards en 1985 ; d'après l'OCDE, il s'apprêterait à augmenter encore en 1986 pour atteindre près de 80 milliards de dollars.

Cet excédent est une des principales causes de déséquilibre de l'économie mondiale, il stimule les pressions protectionnistes aux Etats-Unis, il justifie souvent les mesures de protection appartenant à la « zone grise » prises par un certain nombre de pays.

Certes nul n'ignore que la relance de la demande interne japonaise n'est pas aisée, puisque la dette publique est déjà excessive, que les Japonais ont de bonnes raisons structurelles d'avoir un taux d'épargne élevé (retraites, études des enfants, évolution de la pyramide d'âges), que la baisse des taux d'intérêt risque de nuire à la remontée du yen qui est nécessaire par ailleurs. Nul n'ignore non plus que le taux moyen de droits de douane sur les importations japonaises est actuellement très bas, que les contingentements sont peu nombreux et que le Gouvernement japonais a décidé successivement sept plans, de plus en plus solennels, visant à favoriser l'ouverture du marché japonais.

Ceci ne veut pas dire que rien ne peut être fait. Pour ne prendre que trois exemples : l'aide japonaise aux pays en développement pourrait être augmentée, les droits de douane élevés qui subsistent sur certains produits pourraient être abaissés, les très fortes incitations fiscales à l'épargne des ména-

ges pourraient être réduites, même si cela apparaît à certains égards contraire à la vertu économique.

Pour se situer à la hauteur du problème posé, il faudrait que le Japon prenne un engagement de résultat portant sur une augmentation des importations japonaises de plusieurs dizaines de milliards de dollars, et mette en œuvre les moyens correspondants.

L'organisation d'une relance concertée en Europe

L'Europe peut elle aussi contribuer à résorber les déséquilibres économiques mondiaux, tout en commençant à s'attaquer à son plus grave échec : un taux de chômage supérieur à 10 % de la population active depuis plus de trois ans. Il s'agirait d'organiser une relance concertée en Europe, qui ouvrirait ainsi des débouchés aux exportateurs du Tiers Monde et des Etats-Unis.

L'Allemagne connaît actuellement une situation économique très favorable : la croissance y est de l'ordre de 3 %, ses paiements courants sont en excédent, le déficit public est sous contrôle et diminue. D'autres pays européens, la France, le Royaume-Uni, le Danemark, les Pays-Bas, se trouvent dans une situation intermédiaire où une décision de relance isolée apparaît risquée, mais où ils seraient en mesure de participer à une entreprise de relance collective concertée.

En octobre 1985, la Commission des communautés européennes a proposé au Conseil des ministres une « stratégie de coopération pour la croissance et l'emploi ». Celle-ci vise justement à profiter des marges de manœuvre existantes pour accélérer la croissance européenne et la remettre sur la voie de la création d'emplois.

De nombreux travaux techniques ont montré l'intérêt pour les pays européens d'une relance concertée s'appuyant sur des politiques macroéconomiques moins sévères, la poursuite des efforts de productivité et du redressement des marges des entreprises, l'aménagement du temps de travail des salariés et une meilleure souplesse du marché du travail. Le desserrement pourrait passer à la fois par l'utilisation des gains de termes de l'échange par les agents privés et par des politiques budgétaires moins strictes.

Il y a peu de chances qu'une relance en Europe puisse s'opérer spontanément : l'Allemagne est réticente, la France et le Royaume-Uni sont dans l'impossibilité de décider de façon isolée un desserrement significatif de leur réglage conjoncturel. En revanche, dans le cadre d'une coordination d'ensemble des politiques économiques, ces trois pays pourraient s'engager à aller dans cette voie et l'Italie pourrait annoncer qu'elle suivrait le mouvement avec un certain décalage justifié par la gravité des déséquilibres qu'elle connaît encore.

Les politiques d'ajustement menées par la plupart des pays pendant la première moitié des années quatre-vingt ont eu certains résultats positifs, en particulier le redressement de la situation financière des entreprises et le ralentissement de l'inflation. Mais ces effets sont en train de s'épuiser, laissant l'économie mondiale dans une situation gravement déséquilibrée. Il faut profiter de la prise de conscience de l'année 1985 pour améliorer la coordination des politiques économiques et mettre en œuvre les actions qui favoriseront une croissance équilibrée de l'économie mondiale.

Jean-Michel Charpin
Directeur du CEPII